

**Аналитическая записка
Счетной палаты Российской Федерации
о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ эффективности администрирования штрафов за нарушение
трудового законодательства в Федеральной службе по труду
и занятости и ее территориальных органах»**

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 3.12.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2008 год.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ эффективности администрирования штрафов за нарушение трудового законодательства в Федеральной службе по труду и занятости и ее территориальных органах.
2. Подготовка предложений по совершенствованию администрирования штрафов за нарушение трудового законодательства.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие вопросы администрирования штрафов за нарушение трудового законодательства; деятельность Федеральной службы по труду и занятости и ее территориальных органов по администрированию штрафов за нарушение трудового законодательства; бюджетные, статистические, а также иные данные и показатели, характеризующие результаты деятельности Федеральной службы по труду и занятости и ее территориальных органов по администрированию штрафов за нарушение трудового законодательства и позволяющие оценить эффективность проведения этой работы.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Федеральная служба по труду и занятости, Государственная инспекция труда в Республике Татарстан, Государственная инспекция труда в Вологодской области.

Исследуемый период деятельности: 2005-2008 годы.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: с 22 сентября по 12 декабря 2008 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ нормативных правовых актов, регулирующих вопросы администрирования штрафов за нарушение трудового законодательства

Необходимость осуществления контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства обусловлена положениями Конституции Российской Федерации, которая декларирует социальный характер государства, предполагающий проведение политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Важнейшим из таких условий является возможность для человека реализовать свое конституционное право на труд, охраняемое государством¹. Конституция Российской Федерации устанавливает наиболее важные постулаты, раскрывающие содержание указанного права, среди которых: свобода труда, соблюдение требований безопасности и гигиены, вознаграждение за труд без дискриминации и не ниже установленного минимального размера оплаты труда, защита от безработицы, право на трудовые споры и на отдых².

¹ Статья 7 Конституции Российской Федерации.

² Статья 37 Конституции Российской Федерации.

Статьей 45 Конституции Российской Федерации гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина.

Одной из перспективных задач, направленных на развитие рынка труда в Российской Федерации, согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года³, является обеспечение соблюдения норм и правил в сфере регулирования рынка труда и трудовых отношений, а также повышение эффективности контроля и надзора за их исполнением.

Для того чтобы гражданин мог реализовать свое право на труд, государство должно решить следующие задачи:

- нормативно закрепить обязательные для всех участников трудовых отношений требования, призванные гарантировать гражданам возможность реализации права на труд;
- создать систему стимулов участников трудовых отношений к соблюдению трудового законодательства, включая комплекс мер ответственности за нарушение установленных требований, обеспечив их соразмерность тяжести совершенного правонарушения;
- сформировать эффективные механизмы защиты прав участников трудовых отношений, включая систему контроля за соблюдением трудового законодательства и процедуры привлечения к ответственности виновных в его нарушении.

Поскольку ответственность за нарушение трудового законодательства может носить также материальный характер (в том числе в виде штрафа, налагаемого уполномоченным органом), должен быть также решен вопрос о полном и своевременном поступлении средств от уплаты штрафов в бюджетную систему страны.

Таким образом, орган, осуществляющий государственную функцию по надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства и имеющий полномочия по привлечению субъекта трудовых правоотношений к финансовой ответственности в виде штрафа, выступает в роли участника бюджетных правоотношений и бюджетным законодательством наделяется статусом администратора доходов бюджета.

Следует отметить, что в данном случае финансовая составляющая в деятельности органов, осуществляющих контроль в области трудовых отношений, не является доминирующей. Устанавливая размеры штрафов, следует исходить не из финансовых интересов государства, а из соразмерности сумм штрафа степени тяжести совершенного правонарушения. Достаточно очевидно, что критерием работы контролирующего органа должен служить не столько объем поступивших в бюджетную систему средств от уплаты штрафов, сколько уменьшение количества совершаемых правонарушений в этой сфере, отсутствие рецидивов, полное и неукоснительное исполнение требований контролирующего органа об устранении имеющихся нарушений. Однако поскольку решение о привлечении участника трудовых отношений к ответственности в виде штрафа принято и признано обоснованным, должно быть безусловно обеспечено полное и своевременное поступление средств от его уплаты в бюджетную систему Российской Федерации. И в данной ситуации выполнение контролирующим органом функций администратора доходов бюджетов выходит на первый план.

В свою очередь, возможность принятия контролирующим органом обоснованного решения о привлечении участника трудовых отношений к ответственности зависит от того, насколько четко и полно сформулированы нормы трудового законодательства, а также состав правонарушений в этой области.

Наличие в законодательстве института ответственности (в частности, в виде административного штрафа) за правонарушения в сфере трудовых отношений является одним из условий, обеспечивающих гражданам не только реализацию конституционного права на труд, но и во многом вытекающего из последнего права на социальное обеспечение⁴.

³ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р.

⁴ Статья 39 Конституции Российской Федерации.

Реализация указанных выше прав обеспечивает осуществление более общего конституционного права на достойную жизнь⁵.

Такой вывод обусловлен следующим. Финансирование социальных расходов в Российской Федерации во многих случаях осуществляется из источников, формируемых за счет уплачиваемых работодателями обязательных социальных платежей, базой для исчисления которых является заработная плата работников. Выплата заработной платы в «конверте», например, влечет за собой уменьшение объемов социальных платежей, формирующих, в частности, объем пенсионных прав граждан, и, следовательно, уменьшает размер их будущей пенсии. Таким образом, эффективность контроля за соблюдением трудового законодательства в данном случае непосредственно влияет на уровень социального обеспечения граждан.

В связи с изложенным, ниже будут проанализированы не только проблемы, непосредственно касающиеся администрирования штрафов за нарушение трудового законодательства, но и вопросы, опосредованно обуславливающие наличие этих проблем. Среди них следует назвать достаточность правового регулирования вопросов осуществления контроля за соблюдением трудового законодательства, коррупциогенность законодательства в этой сфере, соразмерность ответственности за нарушение трудового законодательства тяжести совершенных правонарушений, системность мер ответственности, а также соответствие практики деятельности контролирующего органа (федеральной инспекции труда) установленным административным законодательством требованиям.

Правовое регулирование трудовых отношений в Российской Федерации

Согласно статье 15 Трудового кодекса Российской Федерации (далее - Трудовой кодекс), трудовые отношения - отношения, основанные на соглашении между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату трудовой функции, подчинении работника правилам внутреннего трудового распорядка при обеспечении работодателем условий труда, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором. Одной из особенностей правового регулирования трудовых отношений является значительное число международных правовых актов (конвенций и рекомендаций Международной организации труда (далее - МОТ), многие из которых ратифицированы Российской Федерацией и в силу положений статьи 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы). Другой особенностью является наличие в системе правового регулирования трудовых отношений локальных нормативных актов (сфера действия которых ограничивается отношениями одного работодателя со своими работниками), а также коллективных договоров и соглашений.

В Российской Федерации трудовое законодательство кодифицировано, и положения, регулирующие трудовые отношения, преимущественно включены в Трудовой кодекс. Однако законодательство в сфере охраны труда содержит множество подзаконных нормативных правовых актов (санитарные нормы, строительные нормы и правила и др.), регулирующих требования к охране труда в отраслевом разрезе. Кроме того, нормы трудового права включены в некоторые федеральные законы (например, от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (в части порядка расследования несчастных случаев на производстве), от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (в части особенностей регулирования труда инвалидов и др.).

⁵ Статья 7 Конституции Российской Федерации.

Система стимулов участников трудовых отношений к соблюдению трудового законодательства

Переходя к рассмотрению системы стимулов участников трудовых отношений к соблюдению трудового законодательства, необходимо отметить, что такая система должна включать в себя, наряду с комплексом мер ответственности за нарушение установленных требований (негативное стимулирование), также и меры позитивного стимулирования, т. е. такие меры со стороны государства, которые поощряли бы соблюдение требований трудового законодательства как работодателями, так и работниками. В первую очередь, очевидно, для работодателей как хозяйствующих субъектов такими мерами позитивного стимулирования должны являться налоговые преференции в части расходов на улучшение охраны труда своих работников, аттестацию рабочих мест и пр. Что же касается позитивного стимулирования работников, то одним из важнейших направлений здесь следует назвать создание понятной, доступной и оперативной системы защиты их трудовых прав.

Представляется, что именно от сбалансированности позитивных и негативных стимулов зависит состояние дел с соблюдением трудового законодательства, и целью законодателя в этой сфере является нахождение такого баланса.

В части позитивного стимулирования работодателя к соблюдению требований трудового законодательства следует назвать положения главы 24 Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми для целей налогообложения налогом на прибыль организаций налогоплательщик уменьшает полученные доходы на сумму произведенных расходов на обеспечение нормальных условий труда и мер по технике безопасности, предусмотренных законодательством (подпункт 7 пункта 1 статьи 264).

Что касается характеристики существующей системы защиты трудовых прав граждан, то она будет дана ниже.

Система мер ответственности участников трудовых отношений за нарушение требований трудового законодательства определена в Трудовом кодексе, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП) и Уголовном кодексе Российской Федерации (далее - УК).

Пять видов ответственности за нарушение трудового законодательства перечислены в статье 419 Трудового кодекса: дисциплинарная (статьи 192, 193 и 195 Трудового кодекса), материальная (раздел XI Трудового кодекса), гражданско-правовая, административная, уголовная.

Для целей мероприятия наиболее важными представляются 2 последних вида ответственности.

Уголовное законодательство содержит лишь 3 состава преступлений в области нарушения трудовых прав граждан, которые, по мнению законодателя, представляют значительную опасность для общества. Административная ответственность устанавливается за менее существенные нарушения и спектр ее применения более широк, поскольку законодательством предусматривается значительное количество административных правонарушений, за совершение которых может последовать привлечение к ответственности и применение соответствующего наказания. При этом, в отличие от уголовной ответственности, диспозиция норм КоАП может и не содержать указания на конкретное нарушение, а иметь обобщенный характер (например, анализируемая ниже статья 5.27 КоАП, предусматривающая ответственность за нарушение законодательства о труде и об охране труда).

Согласно статье 3.1 КоАП административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Таким образом, применение меры административной ответственности преследует две цели: карательную (наказать виновного) и превентивную (предупредить совершение новых правонарушений).

Конвенция Международной организации труда № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле (Женева, 11 июля 1947 года) (далее - Конвенция), ратифицированная Российской Федерацией в 1998 году⁶, статьей 18 предписывает необходимость предусматривать в национальном законодательстве и эффективно применять соответствующие санкции по 2 разновидностям проступков:

- за нарушение законодательных положений, применение которых подлежит контролю со стороны инспекторов труда;
- за противодействие, оказанное инспекторам труда при осуществлении ими своих обязанностей.

Такое разделение зафиксировано и в Трудовом кодексе (статьи 362 и 363), и в КоАП (одна часть правонарушений содержится в главе об административных правонарушениях, посягающих на права граждан, а другая - в главах об административных правонарушениях против порядка управления и посягающих на общественный порядок и общественную безопасность).

Статьей 3.2 КоАП за совершение административных правонарушений предусмотрено применение 9 видов административных наказаний, из которых 3 применяются за нарушение законодательства о труде и об охране труда: штраф, дисквалификация и административное приостановление деятельности.

Административный штраф, как следует из статьи 3.5 КоАП, представляет собой меру ответственности в форме денежного взыскания. Частью 5 этой статьи установлено, что сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством.

Как было отмечено выше, в правовой системе Российской Федерации нормы об административной и уголовной ответственности за нарушение законодательства о труде в той или иной форме (обобщенно, со ссылкой на иной нормативный правовой акт или за конкретные правонарушения) включены в целый ряд нормативных правовых актов (Конвенция и 3 кодекса). Если в Конвенции содержится концептуальное требование к национальному законодательству о необходимости включения в него норм ответственности в соответствующей сфере (за нарушение трудового законодательства и за противодействие контролируемому органу), то в Трудовом кодексе содержатся положения, в которых в обобщенном виде сформулированы составы соответствующих правонарушений. В части ответственности эти нормы носят отсылочный характер. Конкретные меры ответственности за совершенные участниками трудовых отношений правонарушения и преступления предусмотрены, соответственно, в КоАП и УК. Такое построение законодательства требует полного соответствия между указанными выше нормативными правовыми актами с целью избежания спорных ситуаций, связанных с противоречивостью между актами одинаковой юридической силы (в рассматриваемой ситуации - 3 кодексами и некоторыми другими федеральными законами).

В ходе мероприятия проведен анализ соответствия норм Трудового кодекса и иных федеральных законов, содержащих нормы трудового права, которые устанавливают виды проступков, требующих применения к участникам трудовых отношений мер ответственности, и составов правонарушений, предусмотренных в КоАП и УК (Приложение № 1 к Аналитической записке, приложения в Бюллетене не публикуются).

Результаты данного анализа показывают, что непосредственно Трудовым кодексом не предусмотрена ответственность за нарушение прав инвалидов в области трудоустройства и занятости (статья 5.42 КоАП) и сокрытие страхового случая (статья 5.44 КоАП). Например, статья 224 Трудового кодекса лишь предусматривает обязанность работода-

⁶ См. Федеральный закон от 11 апреля 1998 года № 58-ФЗ «О ратификации Конвенции 1947 года об инспекции труда и Протокола 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда, Конвенции 1978 года о регулировании вопросов труда и Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда и производственной среде».

теля «создавать для инвалидов условия труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации», а обязанность по квотированию рабочих мест для инвалидов, за нарушение которой предусмотрена ответственность в КоАП, установлена в статье 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Аналогичная ситуация и с административной ответственностью за сокрытие страхового случая. Трудовой кодекс в статье 227 устанавливает только обязательность расследования и учета несчастных случаев, в том числе с лицами, подлежащими обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а соответствующая обязанность страхователя и возможность наступления его ответственности за невыполнение этой обязанности предусмотрена в статьях 17 и 19 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Следует отметить, что как Трудовым кодексом, так и Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» предусмотрена ответственность (в том числе административная и уголовная) должностных лиц, работодателей, нарушающих права и гарантии деятельности профессиональных союзов. Однако соответствующих составов правонарушений (преступлений) ни КоАП, ни Уголовный кодекс Российской Федерации не содержат.

**Анализ уголовного законодательства и законодательства
об административных правонарушениях в части мер ответственности
за нарушение законодательных положений, соблюдение которых подлежит
контролю со стороны инспекторов труда**

На основании изложенного выше можно выделить 3 категории нарушений законодательных положений, соблюдение которых подлежит контролю со стороны инспекторов труда:

1. Представляющие, по мнению законодателя, наибольшую общественную опасность и поэтому включенные в качестве отдельных составов преступлений в УК;
2. Нарушающие требования законодательства о коллективных договорах (соглашениях);
3. Иные нарушения трудового законодательства и законодательства об охране труда (статьи 5.27, 5.42 и 5.44 КоАП).

К первой группе законодателем отнесены лишь 3 нарушения:

- нарушение правил техники безопасности или иных правил охраны труда, совершенное лицом, на котором лежали обязанности по соблюдению этих правил, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека либо - по неосторожности смерть человека;
- необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение женщины по мотивам ее беременности, а равно необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение с работы женщины, имеющей детей в возрасте до 3 лет, по этим мотивам;
- невыплата свыше 2 месяцев заработной платы, пособий и иных установленных законом выплат, совершенная руководителем организации, работодателем - физическим лицом из корыстной или иной личной заинтересованности.

Диапазон санкций за совершение перечисленных выше преступлений установлен в виде штрафа в пределах до 500 тыс. рублей (заработной платы или иного дохода осужденного на период до 3 лет). Может быть применено также наказание в виде исправительных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, лишения свободы.

В качестве отдельных в КоАП включены лишь составы правонарушений, связанных с законодательством о коллективных договорах (соглашениях). Практически все эти составы правонарушений сформулированы в Трудовом кодексе с указанием на то, что ви-

новные в их совершении привлекаются к административной ответственности в виде штрафа. Ответственность за их совершение в некоторых случаях может нести сам работодатель (т. е. в том числе и юридическое лицо), во всех случаях - его представители. Размеры штрафов, налагаемых на виновных, колеблются в пределах от 1 до 5 тыс. рублей.

Следует отметить, что, как показывает анализ деятельности государственных инспекций труда в Республике Татарстан и Вологодской области, практика привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о коллективных договорах в последние годы практически отсутствует⁷. Это, с одной стороны, может свидетельствовать о том, что формулирование в законодательстве составов административных правонарушений по конкретным нормам трудового законодательства является достаточно эффективной мерой по предотвращению их совершения. С другой стороны, это может свидетельствовать о том, что законодатель, формулируя отдельные составы правонарушений именно в сфере коллективных договоров (соглашений), выбрал недостаточно актуальную область правового регулирования.

Центральное место в структуре норм, регулирующих вопросы привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении трудового законодательства, занимает статья 5.27 КоАП. Ее формулировка носит общий характер, предусматривая административную ответственность юридических и должностных лиц за нарушение законодательства о труде и об охране труда. Санкция этой статьи устанавливает в качестве меры ответственности за названное правонарушение наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 1 тыс. рублей до 5 тыс. рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от 1 тыс. рублей до 5 тыс. рублей или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток; на юридических лиц - от 30 тыс. рублей до 50 тыс. рублей или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток. Нарушение законодательства о труде и об охране труда должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, влечет дисквалификацию на срок от 1 года до 3 лет.

С учетом изложенного выше возникает вопрос: какими принципами руководствовались разработчики КоАП, формулируя статью об ответственности за нарушение законодательства о труде и об охране труда в общем виде, учитывая, что такая формулировка:

- позволяет привлекать работодателя к ответственности за нарушение огромного количества правовых норм;
- нивелирует различия в тяжести совершенных правонарушений при принятии решения о привлечении виновного к ответственности;
- отдает на усмотрение контролирующего органа решение вопроса о значительности либо малозначительности того или иного нарушения различных правовых норм, не устанавливая здесь никаких критериев.

Дополнительно к статье 5.27, предусматривающей ответственность за нарушение законодательства о труде и об охране труда в целом, а также блоку статей, предусматривающих ответственность за нарушение законодательства о коллективных договорах (соглашениях), КоАП содержит лишь 3 отдельных состава правонарушений законодательства о труде:

- отказ работодателя в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты;
- необоснованный отказ в регистрации инвалида в качестве безработного;

⁷ В исследуемом периоде лишь инспекцией в Вологодской области в 2008 году за невыполнение обязательств по коллективному договору (статья 5.31 КоАП) к административной ответственности в виде штрафа в размере 3 тыс. рублей были привлечены 2 должностных лица (ОАО «Вологодская сбытовая компания» и ООО «Электротеплосеть»), при этом решением Великоустюгского районного суда постановление о назначении административного наказания в отношении должностного лица ООО «Электротеплосеть» было отменено в связи с недоказанностью обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление.

- сокрытие страхователем наступления страхового случая при обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

За нарушение перечисленных выше прав инвалидов к административной ответственности могут привлекаться только должностные лица (штраф от 2 тыс. рублей до 3 тыс. рублей), за сокрытие страхователем страхового случая - граждане, должностные и юридические лица. Причина отсутствия административной ответственности юридических лиц за нарушение перечисленных выше прав инвалидов, очевидно, объясняется наличием в Федеральном законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» отсылочной нормы, предусматривающей, что лишь граждане и должностные лица, виновные в нарушении прав и свобод инвалидов, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 32). При этом, однако, КоАП не предусматривает ответственности граждан-работодателей за нарушение прав инвалидов, при наличии прямого указания на это в законодательстве об инвалидах.

Кроме того, необходимо отметить, что неясны мотивы, по которым законодатель, предусматривая уголовную ответственность за нарушение трудовых прав беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до 3 лет, не предусмотрел аналогичную ответственность на нарушение трудовых прав инвалидов.

Что касается административной ответственности за сокрытие страхователем наступления страхового случая при обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве, то в соответствующей норме (в отличие от общего правила, сформулированного в статье 5.27) предусмотрена ответственность, наряду с должностными и юридическими лицами, и граждан (т. е., очевидно, граждан-работодателей как являющихся, так и не являющихся предпринимателями).

Анализ уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях в части мер ответственности за противодействие, оказанное инспекторам труда при осуществлении ими своих обязанностей

Уголовное законодательство и законодательство об административных правонарушениях не содержит отдельных составов, направленных на защиту прав именно инспекторов труда и обеспечение исполнения ими должностных обязанностей. Указанная категория должностных лиц подпадает под действие ряда статей КоАП, предусматривающих ответственность за нарушение установленного порядка управления, посягательство на общественный порядок и общественную безопасность. Среди этих нарушений следует отметить:

- неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей;

- непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде;

- невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль);

- непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения;

- неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП.

В качестве меры ответственности за эти правонарушения предусмотрен административный штраф в размере от 300 рублей до 2 тыс. рублей - на должностное лицо, от 3 тыс.

рублей до 20 тыс. рублей - на юридическое лицо. За неуплату административного штрафа в установленный срок предусмотрено наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного штрафа. Предусмотрены также такие меры административного воздействия, как дисквалификация (за невыполнение в установленный срок законного предписания) и административный арест (за несвоевременную уплату штрафа).

Необходимо отметить, что в законодательстве отсутствует механизм реализации полномочий государственных инспекторов труда в части привлечения к административной ответственности должностных лиц по статьям 19.4 (воспрепятствование осуществлению должностным лицом служебных обязанностей) и 19.7 (непредоставление информации) КоАП. Для составления протоколов по данным административным нарушениям инспектору необходима информация о нарушителе (Ф.И.О., должность, место рождения, наличие иждивенцев, размер заработной платы, смягчающие или отягчающие обстоятельства, письменное объяснение и др.). Если руководитель организации препятствует инспектору в проведении проверки, не предоставляет необходимую для ее проведения информацию, вполне естественно предположить, что он не представит никаких сведений и о себе. В результате в таких случаях протокол о совершении административного правонарушения составить не представляется возможным.

Уголовным законодательством предусмотрена ответственность за применение насилия, не опасного для жизни или здоровья, либо угрозу применения насилия в отношении представителя власти или его близких в связи с исполнением им своих должностных обязанностей, а также применение против указанных выше лиц насилия, опасного для жизни или здоровья.

Анализ соответствия норм трудового законодательства и законодательства об административных правонарушениях в части ответственности за нарушение требований трудового законодательства

Сопоставительный анализ вышеприведенных норм трудового и административного законодательства позволяет выявить в них явные нестыковки как терминологического, так и содержательного характера.

1. Трудовой кодекс предусматривает ответственность за нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в то время как в статье 5.27 КоАП содержатся санкции за нарушение законодательства о труде и об охране труда.

В статье 5 Трудового кодекса подробно раскрывается понятие трудового законодательства. Устанавливается, что регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений осуществляется:

трудовым законодательством (включая законодательство об охране труда), состоящим из Трудового кодекса, иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права;

иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права:

- указами Президента Российской Федерации;
- постановлениями Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти;
- нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Кроме того, указанные отношения регулируются также коллективными договорами, соглашениями и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права.

Таким образом, буквальное толкование данной нормы предполагает отнесение к «трудовому законодательству» только Трудового кодекса, иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права. В отсутствие легального определения понятия «законодательство о труде и об охране труда» в КоАП,

получается, что нарушение различных подзаконных актов, которыми регулируется значительный объем трудовых правоотношений, не подпадает под признаки состава правонарушения, предусмотренного статьей 5.27 КоАП.

Наличие в КоАП термина, отличающегося от формулировки Трудового кодекса и не имеющего определения для целей административного законодательства, не позволяет четко определить круг нормативных актов, включаемых в понятие «законодательство о труде».

2. Перечень нарушений, совершение которых должно повлечь наступление ответственности, в Трудовом кодексе и КоАП различен, причем в большинстве случаев составы правонарушений, предусмотренные КоАП, шире, чем положения Трудового кодекса.

Так, в Трудовом кодексе в качестве правонарушений, совершение которых влечет ответственность, отсутствуют следующие виды действий, в которых согласно КоАП имеет место состав правонарушения:

- нарушение установленного законом срока проведения переговоров, а равно обеспечение работы комиссии по заключению коллективного договора, соглашения в определенные сторонами сроки (статья 5.28 КоАП);

- увольнение работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки (статья 5.34 КоАП).

В то же время в Трудовом кодексе предусмотрена ответственность за нарушение прав профессиональных союзов (статья 378), однако специальных составов правонарушений (преступлений), устанавливающих меры ответственности работодателя в данной области, ни в КоАП, ни в Уголовном кодексе Российской Федерации не содержится.

Необходимо отметить, что в Трудовом кодексе содержатся отдельные положения о правах профессиональных союзов. Так, статья 372 Трудового кодекса регулирует порядок учета мнения выборного органа первичной профсоюзной организации при принятии локальных нормативных актов. Поскольку некоторые положения о правах профсоюзов содержатся в Трудовом кодексе, возможно предположить, что их нарушение может повлечь ответственность по статье 5.27 КоАП⁸.

3. Между Трудовым кодексом и КоАП имеются несоответствия в части определения субъектов правонарушений.

3.1. В статье 362 Трудового кодекса в качестве субъектов, которые могут быть привлечены к ответственности за нарушение трудового законодательства, фигурируют работодатели - физические лица, однако в санкции статьи 5.27 КоАП упоминаются только физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, т. е. другие физические лица, являющиеся работодателями, не являющиеся субъектами ответственности по законодательству об административных правонарушениях.

3.2. В Трудовом кодексе в нормах, предусматривающих ответственность за уклонение от участия в коллективных переговорах (статья 54), за нарушение или невыполнение коллективного договора, соглашения (статья 55) и за уклонение от участия в примирительных процедурах, невыполнение соглашения, достигнутого в результате примирительной процедуры, неисполнение либо отказ от исполнения решения трудового арбитража (статья 416), в качестве субъектов правонарушения указаны только представители работодателя (т. е. физические лица), в то время как в соответствующих статьях КоАП ответственность распространяется и на самих работодателей (т. е. юридических лиц).

3.3. КоАП в качестве субъектов ответственности за нарушение законодательства о коллективных договорах (соглашениях) называет лишь работодателей либо их пред-

⁸ Так, в Государственной инспекции труда в Вологодской области в 2005 и 2006 годах имели место 2 случая привлечения к административной ответственности по статье 5.27 КоАП за нарушение работодателем статьи 372 Трудового кодекса.

ставителей (должностных лиц) (статьи 5.28-5.33). Однако в соответствующих этим статьям КоАП положениях Трудового кодекса речь идет об ответственности представителей сторон коллективных переговоров (т. е. не только работодателя, но и работников). Так, в статьях 54, 55, 416 предусмотрено привлечение к ответственности представителей работодателей и работников: уклоняющихся от участия в коллективных переговорах по заключению, изменению коллективного договора, соглашения; неправомерно отказавшихся от подписания согласованного коллективного договора, соглашения; виновных в нарушении или невыполнении обязательств, предусмотренных коллективным договором, соглашением; виновных в невыполнении обязательств по соглашению, достигнутому в результате примирительной процедуры, а также виновных в неисполнении либо отказывающихся от исполнения решения трудового арбитража.

Таким образом, законодательство об административных правонарушениях не предусматривает реализации положений трудового законодательства об ответственности сторон коллективных переговоров, ограничиваясь лишь представителями одной стороны (работодателя).

4. В КоАП содержится состав правонарушения, объект которого может быть отнесен к трудовому законодательству, но по которому государственные инспекторы труда не наделены полномочиями ни по рассмотрению дел, ни по составлению протоколов, - статья 13.11, предусматривающая ответственность за нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных).

Несмотря на то, что вопросы, связанные с персональными данными, регламентируются специальным Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных», в Трудовом кодексе имеется глава 14 «Защита персональных данных работника», в которой подробно освещены данные вопросы применительно к трудовым правоотношениям, а также обозначена ответственность за нарушение норм, регулирующих обработку и защиту персональных данных работника (статья 90).

Однако, как следует из статей 28.4 и 23.1 КоАП, возбуждение дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 13.11, относится к исключительной компетенции прокурора, а его рассмотрение осуществляется судом.

Уже отмечавшаяся ранее широта диспозиции статьи 5.27 КоАП с учетом наличия в Трудовом кодексе названной выше специальной главы позволяет, несмотря на присутствие в КоАП специального состава правонарушения, привлекать лиц, виновных в нарушении нормативных установлений, связанных с защитой персональных данных работника, к ответственности за нарушение законодательства о труде⁹.

5. Некоторые положения КоАП нуждаются в уточнении. Так, в административном законодательстве отсутствует понятие «сокрытый страховой случай» (статья 5.44), т. е. не сформулированы конкретные характеристики действия (бездействия) работодателя, влекущего для него негативные последствия в виде административной ответственности.

Кроме этого, представляется целесообразным дополнительно рассмотреть вопрос об ужесточении административного наказания за совершения правонарушения по статье 5.44 КоАП, установив его хотя бы на уровне санкции статьи 5.27 КоАП. Административный штраф на должностных лиц в размере до 1 тыс. рублей, на юридических лиц - до 10 тыс. рублей за сокрытие несчастного случая на производстве не способствует коренному улучшению состояния дел в этом вопросе. Так, за 2005-2008 годы только

⁹ Так, Государственная инспекция труда в Вологодской области в своей практике руководствуется этой концепцией. В 2005-2008 годах при проведении проверок было выявлено 43 нарушения законодательства о защите персональных данных работников, за совершение которых были применены меры административной ответственности по статье 5.27 КоАП.

государственными инспекциями труда в Республике Татарстан и в Вологодской области расследовано более 3 тысяч несчастных случаев, в том числе более 400 сокрытых от расследования или учета.

Тяжесть данного правонарушения заключается в невозможности для пострадавшего от несчастного случая на производстве реализовать свои права на меры социальной поддержки в рамках Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». В то же время за нарушение любого положения какого-либо ведомственного акта, относящегося к законодательству о труде или об охране труда, на должностное лицо может быть наложен штраф в сумме до 5 тыс. рублей, на юридическое - до 50 тыс. рублей (т. е. в 5 раз больше, чем за сокрытие страхового случая).

Отсутствие понятия сокрытого страхового случая в действующем законодательстве приводит к отмене судами постановлений о привлечении работодателя к административной ответственности по статье 5.44 КоАП. Так, в некоторых случаях судебные органы приходят к выводу, что несообщение в государственную инспекцию труда о страховом случае само по себе не является сокрытием страхового случая¹⁰.

В связи с этим, исходя из складывающейся судебной практики, фактически теряется смысл привлечения работодателя к ответственности по статье 5.44, поскольку штраф в данной ситуации может быть уплачен только в добровольном порядке. Поэтому, например, в Государственной инспекции труда в Вологодской области практикуется привлечение к административной ответственности лиц, не сообщивших в инспекцию о происшедшем страховом случае, по части 1 статьи 5.27 КоАП.

Механизмы защиты прав участников трудовых отношений (система контроля за соблюдением трудового законодательства)

Защита трудовых прав работников - это обеспечение соблюдения названных прав с использованием таких мер, как профилактика нарушений, восстановление нарушенных прав граждан, создание эффективных и адекватных механизмов привлечения к ответственности виновных в нарушении трудового законодательства.

В статье 1 Трудового кодекса указано, что одной из основных задач трудового законодательства является надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда).

Действующее законодательство не проводит четкого различия между терминами «контроль» и «надзор». В целом же под государственным контролем и надзором за соблюдением трудового законодательства следует понимать охранительную деятельность государственных органов, направленную на обеспечение трудовых прав граждан и пресечение нарушений законодательства о труде.

Переходя к характеристике степени и качества выполнения государством функции по осуществлению надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, прежде всего, необходимо отметить, что одной из основных особенностей здесь является закрепление порядка организации государственного надзора в области трудовых отношений в между-

¹⁰ В Вологодской области в январе 2006 года был выявлен тяжелый несчастный случай, происшедший в октябре 2005 года с электромонтажником ЗАО «СПМК № 4», о котором не было сообщено в государственную инспекцию труда. Инспектором труда было принято постановление о назначении административного наказания юридическому лицу по статье 5.44 КоАП в виде штрафа в размере 10 тыс. рублей. Указанное постановление было отменено Арбитражным судом Вологодской области со ссылкой на то, что акт о несчастном случае по форме Н-1 был составлен ЗАО «СПМК № 4» в декабре 2005 года. Апелляционные жалобы инспекции в Арбитражный суд Вологодской области и Федеральный арбитражный суд Северо-Западного федерального округа остались без удовлетворения.

народно-правовом акте - Конвенции МОТ № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле, ратифицированной Российской Федерацией.

Адаптированные нормы Конвенции в части определения задач инспекций труда и их прав при осуществлении надзора и контроля содержатся в Трудовом кодексе.

Согласно статье 353 Трудового кодекса государственный надзор и контроль осуществляются:

- федеральной инспекцией труда - государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства всеми работодателями на территории Российской Федерации;

- федеральными органами исполнительной власти - государственный надзор за соблюдением правил по безопасному ведению работ в отдельных отраслях и на некоторых объектах промышленности в соответствии с возложенными на них функциями (наряду с федеральной инспекцией труда)¹¹;

- федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления - внутриведомственный государственный контроль за соблюдением трудового законодательства в подведомственных организациях;

- Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами - государственный надзор за точным и единообразным исполнением трудового законодательства.

Согласно статье 354 Трудового кодекса федеральная инспекция труда представляет собой единую централизованную систему, состоящую из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства.

Таким органом в настоящее время является Федеральная служба по труду и занятости (далее - Роструд) и ее территориальные органы (государственные инспекции труда).

Необходимо отметить, что в Конвенции речь идет об инспекциях труда в промышленности и торговле, однако в 1995 году к Конвенции был принят Протокол МОТ от 22 июня 1995 года, который также был ратифицирован Российской Федерацией. Согласно статье 1 данного Протокола государство, его ратифицировавшее, обязуется распространить применение положений Конвенции на деятельность в секторе некоммерческих служб, под которой понимается «деятельность, осуществляемая на предприятиях и в организациях всех категорий, которые не рассматриваются как промышленные или торговые применительно к Конвенции».

Статьей 2 Протокола для государств предусматривалась возможность полностью или частично исключить из сферы его действия «посредством декларации, прилагаемой к ратификационной грамоте» отдельные категории работников (если применение Конвенции к любой из этих категорий может вызвать особые проблемы существенного характера), среди которых: важнейшие национальные органы государственной администрации; вооруженные силы; полиция и другие органы общественной безопасности; исправительные учреждения.

Российская Федерация ратифицировала Протокол без использования этого права, однако в статье 360 Трудового кодекса особый порядок инспектирования установлен в отношении организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, органов безопасности и внутренних дел, Государственной противопожарной службы, других правоохранительных органов, исправительных учреждений, организаций атомной и оборонной промышленности и других.

Этот порядок, согласно указанной статье, предусматривает:

¹¹ За безопасным ведением работ в промышленности, санитарно-эпидемиологический надзор, энергетический надзор, за ядерной и радиационной безопасностью.

- доступ для государственных инспекторов труда, получивших заблаговременно соответствующий допуск;
- проведение проверок в назначенное время;
- ограничение на проведение проверок во время маневров или учений, объявленных периодов напряженности, боевых действий.

В отношении других органов государственной власти никаких ограничений по проведению инспекторами проверок не установлено.

Здесь необходимо остановиться на ряде вопросов, возникающих при анализе действующего законодательства с точки зрения круга отношений, на которые распространяются контрольные полномочия федеральной инспекции труда.

В соответствии со статьей 11 Трудового кодекса трудовое законодательство не распространяется на следующих лиц (если они одновременно не выступают в качестве работодателей или их представителей):

- военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы;
- членов советов директоров (наблюдательных советов) организаций (за исключением лиц, заключивших с данной организацией трудовой договор);
- лиц, работающих на основании договоров гражданско-правового характера;
- других лиц, если это установлено федеральным законом.

На государственных гражданских служащих и муниципальных служащих действие трудового законодательства распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе и муниципальной службе.

В соответствии со статьей 73 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной этим Федеральным законом.

Поскольку названный Федеральный закон содержит нормы, регулирующие вопросы оплаты труда государственных гражданских служащих, заключения и расторжения с ними служебных контрактов, служебного времени и времени отдыха и пр., можно сделать вывод о том, что полномочия федеральной инспекции труда не распространяются на государственных гражданских служащих по большинству вопросов, регулируемых трудовым законодательством.

В то же время законодательство о государственной гражданской службе не содержит отдельных положений, посвященных охране труда гражданских служащих. Соответственно, исходя из посыла статьи 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», эти вопросы могут быть проверены федеральной инспекцией труда.

Таким образом, из сферы контроля за соблюдением трудового законодательства, осуществляемой федеральной инспекцией труда, исключено значительное количество граждан, реализующее свое право на труд в форме военной, правоохранительной (как приравненной в настоящее время к военной), государственной гражданской (частично) и муниципальной (частично) службы.

При этом отсутствуют какие-либо специализированные структуры (аналогичные федеральной инспекции труда), которые осуществляли бы независимый контроль за реализацией названными выше категориями граждан своего права на труд. Специальных мер ответственности (административной, уголовной) за нарушения в этой области в действующем законодательстве нет, хотя в некоторых случаях речь может идти о совершенно аналогичных деяниях (например, о незаконном увольнении, непредоставлении в установленный срок ежегодного оплачиваемого отпуска и т. д.).

Согласно Положению о Федеральной службе по труду и занятости, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 324, Роструду предоставлены, в том числе, следующие права:

- организовывать проведение необходимых обследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления надзора и контроля в установленной сфере деятельности;
- применять предусмотренные законодательством меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности;
- составлять протоколы об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных законодательством.

Реализация данных прав непосредственно связана с применением к нарушителям трудового законодательства административных наказаний.

Административное производство по делам о нарушениях трудового законодательства с участием государственных инспекций труда осуществляется двумя способами:

- в соответствии со статьей 23.12 КоАП должностные лица инспекций труда¹² рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 5.27, статьями 5.28-5.34, 5.44 КоАП в полном объеме;
- в соответствии со статьей 28.3 КоАП должностные лица инспекций наделены правом составлять протоколы и направлять их в установленном порядке для рассмотрения в судебные органы по делам об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 5.27, статьей 5.42, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 и частью 1 статьи 20.25.

Таким образом, должностные лица инспекций труда вправе самостоятельно принимать решения о привлечении к ответственности виновного в совершении правонарушения, за которое предусмотрена административная ответственность только в виде штрафа, и за нарушения законодательства о труде и охране труда (в том числе за нарушение в области коллективных договоров (соглашений) и сокрытие страхового случая в рамках обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве).

Что касается правонарушений, связанных с воспрепятствованием деятельности государственных инспекторов труда, невыполнением их предписаний и пр., а также правонарушений, в качестве мер ответственности за совершение которых предусмотрена дисквалификация, то соответствующие протоколы, составленные инспекторами, направляются для рассмотрения в судебные органы. По не совсем понятным причинам в эту же группу попали правонарушения, связанные с трудовыми правами инвалидов, хотя за их совершение КоАП предусматривает всего лишь наложение административного штрафа.

Необходимо отметить, что помимо Конвенции, Трудового кодекса и КоАП проведение государственного контроля (надзора), в том числе государственными инспекциями труда, регламентируется Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (далее - Закон № 134-ФЗ).

¹² К таким должностным лицам относятся: главный государственный инспектор труда Российской Федерации, его заместители; главный государственный правовой инспектор труда Российской Федерации; главный государственный инспектор Российской Федерации по охране труда; руководители структурных подразделений федеральной инспекции труда, их заместители (по правовым вопросам и по охране труда), главные государственные инспектора труда, государственные инспектора труда; руководители государственных инспекций труда, их заместители (по правовым вопросам и по охране труда); начальники отделов государственных инспекций труда, их заместители (по правовым вопросам и по охране труда), главные государственные инспектора труда, государственные инспектора труда.

Такой вывод следует из общего анализа норм названного Федерального закона, поскольку в статье 1 среди отношений, к которым этот Закон не применяется, трудовые отношения не названы. Однако представляется, что другие нормы этого Федерального закона позволяют поставить под сомнение возможность его применения к трудовым отношениям.

Так, согласно статье 2 Закона № 134-ФЗ в целях этого Федерального закона под государственным контролем (надзором) понимается проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. Представляется, что данное определение не применимо к тем отношениям, которые подлежат контролю со стороны федеральной инспекции труда.

Часть 4 статьи 7 Закона № 134-ФЗ устанавливает, что в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем один раз в 2 года, а в отношении субъекта малого предпринимательства - не ранее чем через 3 года с момента его государственной регистрации.

Следует отметить, что данная норма не в полной мере соответствует положениям статьи 16 Конвенции, закрепившей правило об инспектировании предприятий «так часто и так тщательно, как это необходимо для обеспечения эффективного применения соответствующих законодательных положений». Кроме того, представляется сомнительной обоснованность проверки субъекта малого предпринимательства в части соблюдения им требований трудового законодательства не ранее чем через 3 года с момента его государственной регистрации - ведь надлежащие условия, например, в области охраны труда должны быть созданы уже к моменту начала его функционирования.

Практика работы государственных инспекций труда показывает, что основное количество обращений граждан о нарушении их трудовых прав поступает в отношении работодателей - субъектов малого и среднего предпринимательства, где в ходе проверок выявляется наибольшее количество нарушений трудового законодательства и законодательства об охране труда.

Таким образом, представляется, что, учитывая международный аспект регулирования деятельности федеральной инспекции труда, целесообразность и обоснованность распространения на ее деятельность положений Закона № 134-ФЗ могут быть поставлены под сомнение. При этом следует учесть, что 15 видов государственного контроля выведены за рамки действия названного Федерального закона.

Согласно статье 4.5 КоАП постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении 2 месяцев со дня его совершения¹³. Исключение из этого правила составляет достаточно большое количество видов нарушений (в том числе за нарушение таможенного, антимонопольного, бюджетного, валютного законодательства, законодательства о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о государственном регулировании цен (тарифов), правил привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан, об организации деятельности по продаже товаров на розничных рынках). За совершение перечисленных выше нарушений постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении одного года со дня его совершения.

В этот перечень по неизвестным причинам не попали нарушения, связанные с законодательством о труде и об охране труда. Представляется, однако, что их общественная опасность не меньше, чем, например, нарушений налогового и бюджетного законодательства, а также законодательства о защите прав потребителей. И тем более непонятно, почему меры административной ответственности за нарушение правил привлечения к трудо-

¹³ В части длящихся правонарушений срок начинает течь с момента обнаружения.

вой деятельности иностранных граждан можно применять в течение года, а за нарушение трудовых прав собственных граждан - только в течение 2 месяцев.

2. Исследование показателей, характеризующих результаты деятельности Федеральной службы по труду и занятости и ее территориальных органов по администрированию штрафов за нарушение трудового законодательства, и оценка эффективности осуществления этой деятельности

Деятельность Федеральной службы по труду и занятости и ее территориальных органов в анализируемом периоде осуществлялась в условиях постоянного увеличения численности занятых работников и существенного роста количества зарегистрированных хозяйствующих субъектов. При этом численность инспекторского состава на протяжении всего рассматриваемого периода оставалась практически неизменной и даже несколько уменьшилась.

Так, численность занятых работников в Российской Федерации в период с 2005 по 2008 год выросла на 6,7 %, количество зарегистрированных хозяйствующих субъектов - более чем в 1,5 раза, а число инспекторов уменьшилось на 14 человек.

Аналогичная ситуация складывается и в регионах.

Так, в Республике Татарстан численность занятых работников с 2005 года выросла на 3,2 %, количество зарегистрированных хозяйствующих субъектов - более чем в 2,6 раза, в то время как численность инспекторского состава инспекции фактически не изменилась (68 человек в 2005 году и 67 - в 2008 году). В Вологодской области соответствующие показатели выросли, соответственно, на 5,5 % и в 1,2 раза, а численность инспекторского состава даже уменьшилась на 3 единицы (на 9 процентов).

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Численность занятых работников по Российской Федерации (тыс. чел.) ¹⁴	66407,2	67174,0	67701,0	70889,0
в том числе				
в Республике Татарстан (тыс. чел.)	1778,0	1795,3	1816,0	1835,0
в Вологодской области (тыс. чел.)	605,7	610,4	634,0	639,0
Количество зарегистрированных хозяйствующих субъектов по Российской Федерации (тыс.)	4546,7	6653,8	6851,8	7014,6
Фактическая численность инспекторского состава в Российской Федерации (чел.)	2953	2940	2898	2939

Одним из показателей степени потенциальной защищенности трудовых прав граждан может служить соотношение количества работников и государственных инспекторов труда.

Анализ динамики данного соотношения свидетельствует о существенном росте числа работников, приходящихся на одного инспектора: с 2005 года это число увеличилось в среднем по Российской Федерации более чем на 1,6 тыс. человек, в Вологодской области - почти на 3,5 тыс. человек, или более чем на 17 %, Республике Татарстан - более чем на 1,2 тыс. человек.

	(тыс. чел.)			
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
В среднем по Российской Федерации	22,49	22,85	23,36	24,12
Республика Татарстан	26,15	27,20	27,10	27,39
Вологодская область	20,19	21,05	21,86	23,67

Количество проведенных проверок в анализируемом периоде в целом по Российской Федерации и в Вологодской области снижалось, соответственно, несколько уменьшилось и число проверок, проводимых в среднем за месяц одним инспектором.

¹⁴ 2005 и 2006 годы - по данным Росстата о среднегодовой численности занятых в экономике, показатели 2007 года по Республике Татарстан и Вологодской области - по данным исследования Росстата за период с мая 2007 по февраль 2008, показатели 2008 года - по данным исследования Росстата за период с августа 2007 по май 2008 года.

В то же время в Республике Татарстан наблюдалась противоположная тенденция, связанная с постоянным ростом количества проверок при неизменной численности инспекторов.

	Количество проверок, приходящихся на одного инспектора в месяц (в среднем)			
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Российская Федерация	7,11	6,70	6,85	6,47
Республика Татарстан	6,37	6,81	6,76	6,92
Вологодская область	6,06	5,59	5,75	5,41

Учитывая, что количество рабочих дней в месяце в среднем составляет 21-22 дня, к настоящему времени инспектор фактически имеет возможность проводить проверку в течение не более 3-4 дней. Наибольшую долю в общем количестве проверок в целом по Российской Федерации на протяжении всего рассматриваемого периода составляли целевые¹⁵ и комплексные¹⁶ проверки (от 70,6 % в 2005 до 73,5 % в истекшем периоде 2008 года). Доля тематических¹⁷ проверок была менее значительна и имела тенденцию к снижению.

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	9 мес. 2008 г.
Количество проведенных проверок, всего	252014	236233	238063	171163
из них				
комплексные	75338 (29,9 %)	70626 (29,9 %)	73143 (30,8 %)	52371 (30,6 %)
тематические	74198 (29,4 %)	70132 (29,7 %)	66752 (28,0 %)	45312 (26,5 %)
целевые	102478 (40,7 %)	95475 (40,4 %)	98168 (41,2 %)	73480 (42,9 %)

В исследованных регионах соотношение указанных видов проверок было различным. Например, в Республике Татарстан удельный вес тематических проверок в их общем количестве был значительно ниже, чем в среднем по Российской Федерации, в то время как в Вологодской области гораздо реже, чем в среднем по стране, проводились комплексные проверки, при одновременном увеличении числа проводимых тематических мероприятий.

С 2005 года как в среднем по стране, так и в исследованных регионах также снизилась и доля охвата проверками хозяйствующих субъектов.

	(в процентах)		
	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Российская Федерация	5,5	3,6	3,5
Республика Татарстан	5,8	1,7	2,5
Вологодская область	3,6	3,3	3,4

Выявленные тенденции увеличения количества занятых работников, приходящихся на одного инспектора, и сокращения доли охвата проверками хозяйствующих субъектов оказывают негативное влияние на эффективность работы инспекций труда и свидетельствуют о недостаточности их кадровых ресурсов.

В то же время какая-либо обоснованная методика расчетов необходимой численности инспекторов в Роструде отсутствует¹⁸.

Общие принципы, на которых должны основываться такие расчеты, содержатся в Конвенции, статья 16 которой устанавливает, что «предприятия инспектируются так часто и так тщательно, как это необходимо для обеспечения эффективного применения

¹⁵ Связанные с расследованием несчастных случаев, рассмотрением жалоб и обращений граждан, контролем ранее выданных предписаний и др.

¹⁶ По основным вопросам трудового законодательства.

¹⁷ По отдельным вопросам трудового законодательства.

¹⁸ Отметим, что такие методики разработаны в некоторых других контрольных (надзорных) органах, например, см. приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 10 июня 2008 года № 398 «Об утверждении и введении в действие Методических рекомендаций по определению численности работников отделов по надзору и отделов инспекций межрегиональных территориальных управлений по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору».

соответствующих законодательных положений». Статья 10 Конвенции предусматривает, что число инспекторов труда должно быть достаточным для обеспечения эффективного осуществления функций в установленной сфере деятельности и устанавливается с учетом:

- числа, характера, размера и расположения предприятий, подпадающих под контроль инспекции;
- численности и категорий трудящихся, занятых на этих предприятиях;
- количества и сложности законодательных положений, применение которых им подлежит обеспечить;
- материальных средств, предоставленных в распоряжение инспекторов;
- практических условий, в которых должны осуществляться инспекционные посещения, чтобы быть эффективными.

По мнению Роструда, имеющаяся численность инспекторов позволяет обеспечить проведение плановых мероприятий по контролю (надзору) в отношении одной организации с периодичностью в среднем не чаще, чем один раз в 22 года¹⁹, тогда как мировая практика свидетельствует о необходимости осуществления таких мероприятий не реже, чем через 5 лет.

Кроме того, по информации Роструда, помимо основных задач, в настоящее время на государственные инспекции труда (без увеличения штатной численности) возложен ряд дополнительных функций, а именно:

- мониторинг состояния оплаты труда, надзор и контроль за соответствием федеральному законодательству решений, принимаемых в рамках переданных полномочий в этой сфере органами исполнительной власти субъектов и органами местного самоуправления;
- проведение на постоянной основе контрольно-надзорных мероприятий в хозяйствующих субъектах, привлекающих иностранную рабочую силу;
- осуществление надзора и контроля за реализацией прав работников на получение страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также за назначением, исчислением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей.

Количество выявленных нарушений трудового законодательства в рассматриваемом периоде имело тенденцию к снижению, что может свидетельствовать об общем улучшении ситуации с соблюдением требований законодательства о труде и об охране труда.

Так, в 2007 году по сравнению с 2005 годом их количество уменьшилось в целом по Российской Федерации на 4,8 %, в Республике Татарстан - на 5,7 %. В то же время в Вологодской области данный показатель наоборот вырос на 10,5 процента.

В целом по Российской Федерации и в Вологодской области структура выявляемых нарушений остается неизменной - около 2/3 от их общего количества составляют нарушения, связанные с охраной труда.

В то же время в Республике Татарстан эта структура в анализируемом периоде существенно поменялась - с 2005 года более чем в 2 раза возрос удельный вес нарушений, не связанных с охраной труда (с 16,4 до 34,9 процента).

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	9 мес. 2008 г.
Количество выявленных нарушений в целом по Российской Федерации	1949767	1862398	1855957	1391926
в том числе				
не связанные с охраной труда	500621 (25,7 %)	436650 (23,4 %)	458486 (24,7 %)	355199 (25,5 %)
связанные с охраной труда	1449146 (74,3 %)	1425748 (76,6 %)	1397471 (75,3 %)	1036727 (74,5 %)

Из общего количества нарушений наибольшую долю (более половины) как в целом по стране, так и в исследованных регионах, составляют нарушения, совершаемые организа-

¹⁹ По расчетам Государственной инспекции труда в Вологодской области аналогичный показатель в этом регионе составляет 40 лет.

циями, относящимися к 4 отраслям экономики: сельскому и лесному хозяйству; строительству; обрабатывающим производствам; торговле, ремонту автотранспорта, бытовых изделий и предметов личного пользования и общественному питанию.

Удельный вес нарушений по основным видам экономической деятельности в целом по Российской Федерации в 2007 году составил: торговля, услуги населению и питание - 16,5 %; обрабатывающие производства - 15 %; строительство - 13,7 %; сельское и лесное хозяйство - 11,6 %; другие нарушения - 43,2 процента.

В 2006-2008 годах в целом по стране наблюдается снижение доли нарушений, выявляемых в сельском и лесном хозяйстве (на 1,4 %), и увеличение удельного веса нарушений в строительстве (на 1,8 процента).

Кроме того, на фоне отмеченного выше общего снижения количества нарушений обращает на себя внимание существенный абсолютный рост числа обнаруженных инспекторами в Республике Татарстан и в Вологодской области нарушений в сфере торговли, количество которых в период с 2005 по 2007 год выросло, соответственно, на 37,8 и 39,0 %. В Вологодской области также значительно возросло количество выявленных нарушений в строительстве (на 35,3 %) и в сфере транспорта и связи (на 41,3 процента).

При весьма значительном количестве выявленных нарушений число наложенных на виновных лиц административных штрафов на порядок ниже. Данная ситуация связана с наличием ряда недостатков как в сфере правового регулирования, так и в практической деятельности инспекций труда, которые будут рассмотрены в следующих разделах записки.

Так, в среднем по стране в 2007 году наложение штрафа влекло лишь каждое 18, в Республике Татарстан - каждое 15, в Вологодской области - каждое 11 выявленное нарушение.

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	9 мес. 2008 г.
Количество выявленных нарушений по Российской Федерации	1949767	1862398	1855957	1391926
Количество наложенных административных штрафов по Российской Федерации	90851	92893	102274	84571
Отношение количества нарушений к количеству штрафов по Российской Федерации	21,5	20,0	18,1	16,5
Отношение количества нарушений к количеству штрафов по Республике Татарстан	17,4	18,1	14,9	14,6
Отношение количества нарушений к количеству штрафов по Вологодской области	9,6	10,2	11,2	10,1

Средний размер налагаемых штрафов в целом по Российской Федерации в рассматриваемом периоде не достигал уровня 4 тыс. рублей, что, с учетом размеров санкций соответствующих статей КоАП, свидетельствует о том, что в подавляющем большинстве случаев инспекторами налагаются штрафы на должностных (физических) лиц, а возможность привлечения к ответственности юридических лиц используется достаточно редко.

Это подтверждается данными, полученными в ходе проведения мероприятия в Республике Татарстан и Вологодской области.

Так, удельный вес количества штрафов, наложенных инспекторами на юридических лиц в Республике Татарстан, в 2007 году составил только 2,0 % от их общего числа (72 случая). За 9 месяцев текущего года Государственной инспекцией труда в Республике Татарстан наложено на юридических лиц 115 штрафов, или 3,5 % от общего количества. Такая же ситуация наблюдается и в Вологодской области, где доля штрафов, наложенных на юридических лиц, составляла, соответственно, 1,9 и 6,2 процента.

Следует отметить, что в статистической отчетности Роструда и его региональных инспекций соответствующие показатели о количестве штрафов, наложенных на физических и юридических лиц, отсутствуют.

Анализ показал, что средние размеры штрафов, налагаемые инспекторами в Республике Татарстан, существенно ниже среднероссийского показателя, причем данное соотноше-

ние снизилось с 79,3 % в 2005 году до 65,1 % в 2008 году. В Вологодской области данный показатель в 2006-2007 годах также был ниже среднего по стране (в пределах 75 %) и лишь в 2007 году практически достиг среднероссийского уровня.

(тыс. руб.)

	Средний размер штрафов			
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Российская Федерация	1,44	2,49	3,02	3,89
Республика Татарстан	1,15	1,45	1,87	2,43
Вологодская область	1,48	1,87	2,29	3,79

В 2005-2007 годах количество наложенных штрафов по Российской Федерации выросло на 12,6 %, а сумма взысканий - более чем в 2 раза, что связано с увеличением размеров штрафов в санкциях статей КоАП в 2007 году.

По информации Государственной инспекции труда в Республике Татарстан, подавляющее большинство штрафов налагалось за совершение правонарушений, подпадающих под признаки деяния, предусмотренного частью 1 статьи 5.27 КоАП (в 2005 году - 98,5 %, в 2006 году - 98,6 %, в 2007 году - 98,9 %, за 9 месяцев 2008 года - 98,6 %). Аналогичная ситуация сложилась и в Вологодской области.

Соответственно количество штрафов, наложенных инспекторами за совершение других правонарушений, составляет весьма незначительную долю. Так, в Республике Татарстан по статье 5.44 КоАП²⁰ число наложенных штрафов за весь анализируемый период составило всего 178 (в среднем 44 штрафа за год), в Вологодской области эта статья вообще применялась только 3 раза, что объясняется, в том числе, отсутствием в административном законодательстве понятия «сокрытый страховой случай».

Отметим, что за 2005-2008 годы в целом по Российской Федерации было расследовано около 13 тысяч сокрытых от расследования или учета несчастных случаев.

В соответствии с подпунктом 16 части 2 статьи 28.3 КоАП инспекциями направлялись в судебные органы протоколы об административных нарушениях для принятия решения о назначении наказания. При этом как в целом по стране, так и в исследованных регионах наблюдается тенденция постоянного возрастания доли положительных решений судебных органов по указанным протоколам. К 2008 году эта доля в целом по Российской Федерации достигла 56,6 %, в Республике Татарстан - 76,6 %, в Вологодской области - 100 процентов.

Одним из ключевых показателей эффективности администрирования является доля штрафов, не уплаченных в установленный срок.

(в процентах)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	9 мес. 2008 г.
По Российской Федерации	2,7	4,5	3,9	4,5
По Республике Татарстан	6,5	6,2	10,5	11,9
По Вологодской области	3,1	2,4	0,6	7,7

Анализ приведенных данных показывает, что доля неуплаченных в срок штрафов в их общем количестве в среднем по Российской Федерации незначительно выросла.

В Государственной инспекции труда в Республике Татарстан в рассматриваемом периоде эта доля увеличивалась опережающими темпами, а в 2007 году и за 9 месяцев 2008 года достигла уровня, более чем в 2,6 раза превышающего общероссийский.

В Государственной инспекции труда в Вологодской области в 2005-2007 годах этот показатель наоборот неуклонно снижался и лишь по итогам 9 месяцев 2008 года значительно превысил среднероссийский уровень.

²⁰ Сокрытие страхователем наступления страхового случая при обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

3. Анализ деятельности Федеральной службы по труду и занятости и ее территориальных органов по осуществлению полномочий главных администраторов (администраторов) доходов бюджета в части штрафов за нарушение трудового законодательства

Законодательное определение главного администратора и администратора доходов федерального бюджета, а также их полномочий дано в редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс), вступившей в действие с 1 января 2008 года (статьи 6, 160.1)²¹.

В соответствии с Бюджетным кодексом бюджетные полномочия главных администраторов доходов осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Правила осуществления федеральными органами государственной власти, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и находящимися в их ведении бюджетными учреждениями, а также Банком России бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетной системы Российской Федерации (далее - Правила) были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 995 и вступили в силу с 1 января 2008 года.

Бюджетные полномочия администраторов доходов осуществляются в порядке, установленном законодательством, а также в соответствии с доведенными до них главными администраторами доходов бюджета правовыми актами, наделяющими их полномочиями администраторов доходов бюджета.

Федеральными законами о федеральном бюджете на 2005-2007 годы, а также на 2008 год и на период до 2010 года устанавливалось, что Роструд является администратором (на 2008-2010 годы - главным администратором) доходов федерального бюджета по коду бюджетной классификации 11619000010000140 «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение трудового законодательства».

В соответствии со статьей 46 Бюджетного кодекса штрафы за нарушение трудового законодательства в полном объеме зачисляются в федеральный бюджет.

Показатели по объемам поступлений штрафов за нарушение трудового законодательства в 2005-2007 годах утверждались в доходах федерального бюджета в общей сумме поступлений по подгруппе 11600000000000000 «Штрафы, санкции, возмещение ущерба». Сводной бюджетной росписью федерального бюджета прогнозные показатели по объемам поступлений штрафов за нарушение трудового законодательства утверждались в общей сумме поступлений по указанной подгруппе. Письмами Минфина России до Роструда доводились роспись поступлений доходов в федеральный бюджет в целом на год в разрезе кодов классификации доходов и поквартальное распределение поступлений доходов на соответствующий финансовый год.

²¹ Согласно статье 6 Бюджетного кодекса:

главный администратор доходов бюджета - определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета;

администратор доходов бюджета - орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В 2008 году объем поступлений штрафов за нарушение трудового законодательства учитывается в общей сумме прогнозируемых доходов федерального бюджета, утвержденных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов». Письмами Минфина России до Роструда как главного администратора доходов федерального бюджета были доведены прогнозные объемы поступлений указанных штрафов, учтенные в общей сумме доходов федерального бюджета на 2008-2010 годы. Объем поступлений штрафов, учтенный в доходах федерального бюджета на 2008 год, с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», был доведен (для сведения) письмом Минфина России от 16 июля 2008 года № 02-04-03/2049.

В целях реализации федеральных законов на очередной финансовый год, закрепляющих за Рострудом полномочия по администрированию штрафов, и нормативных правовых актов, регламентирующих исполнение федерального бюджета, Рострудом издавались приказы по вопросам администрирования этих штрафов в текущем финансовом году²².

В указанных документах были сформированы и утверждены перечни администраторов доходов федерального бюджета в части штрафов. В состав указанного перечня в 2008 году входили 82 государственные инспекции труда в субъектах Российской Федерации. Территориальным инспекциям устанавливались также целевые прогнозные показатели по суммам этих штрафов в целом на год и с поквартальной разбивкой.

Так, приказом Роструда от 26 декабря 2007 года № 272 территориальным инспекциям труда утверждены целевые прогнозные показатели штрафов на 2008 год в объеме 215266,0 тыс. рублей, из них государственным инспекциям труда: в Республике Татарстан - 5234,0 тыс. рублей; в Вологодской области - 2370,0 тыс. рублей. Приказом Роструда от 29 августа 2008 года № 172 установлены уточненные целевые прогнозные показатели штрафов на 2008 год в общей сумме 352644,0 тыс. рублей (на 63,8 % больше первоначально установленного объема), из них государственным инспекциям труда: по Республике Татарстан - 8985,0 тыс. рублей (на 71,7 % больше первоначально установленного показателя), по Вологодской области - 3111,0 тыс. рублей (на 31,3 % больше первоначально установленного показателя).

Рострудом по согласованию с Минфином России утверждены Методические рекомендации по расчету доходных источников федерального бюджета, администрируемых Рострудом (19 октября/24 ноября 2006 года). Практически в полном объеме эти методические рекомендации посвящены расчету целевых прогнозных показателей денежных взысканий (штрафов) за нарушение трудового законодательства.

Методикой предусматривается (пункт 3.6), что инспекциям, достигнутые показатели которых по сумме взысканных в предыдущем году штрафов меньше расчетных, значение целевого прогнозного показателя на следующий год устанавливается равным расчетному (по методике), исходя из численности инспекторов и суммы штрафов, взысканных одним инспектором в истекшем году; инспекциям, превысившим расчетный показатель, - равным достигнутому; инспекциям в субъектах Российской Федерации, характеризующихся нестабильной экономической обстановкой, неразвитой инфраструктурой или несбалансированной экономикой, слабо развитой промышленностью, сферой услуг и т. п., - на 25 % выше достигнутого в отчетном году.

Постановлениями Правительства Российской Федерации о мерах по реализации федеральных законов о федеральном бюджете на 2005-2007 годы, а также на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов администраторам (в 2008 году - главным администраторам) доходов федерального бюджета поручалось:

²² Приказы Роструда от 14 января 2005 года № 2-ПР, от 15 февраля 2005 года № 17, от 20 февраля 2006 года № 27, от 23 января 2007 года № 10, от 22 февраля 2008 года № 32.

- принять меры по обеспечению поступления налогов, сборов и других обязательных платежей, а также сокращению задолженности по их уплате;

- представлять ежеквартально, до 10 числа месяца, предшествующего первому месяцу квартала, в Минфин России прогноз месячного поступления доходов на очередной квартал;

- представлять аналитические материалы по исполнению федерального бюджета в части доходов в сроки, установленные Минфином России.

Следует отметить, что доведение (даже в порядке информации) прогнозных показателей поступлений доходов, являющихся по существу плановыми заданиями органам, осуществляющим контроль и надзор, по суммам штрафных санкций, с последующим использованием показателей их исполнения для оценки деятельности этих органов как администраторов доходов бюджетов, а также установление прогнозных показателей на очередной финансовый год от достигнутых в истекшем финансовом году, не в полной мере соответствует основной задаче контролирующих органов - обеспечить правопорядок в соответствующей сфере правового регулирования. Ведь основным показателем эффективности работы контролирующего органа следует считать не количество и суммы наложенных штрафных санкций, а, наоборот, отсутствие (уменьшение количества) нарушений законодательства. Установление же по существу плановых заданий по суммам штрафных санкций ориентирует контролирующий орган на выявление все большего количества нарушений (чем больше перевыполнены прогнозные показатели, тем лучше работал контрольный орган в качестве администратора доходов бюджетов), что косвенно предполагает рост количества этих нарушений.

Представляется, что подход к установлению прогнозных показателей по штрафным санкциям для целей бюджетного законодательства должен предполагать иной, нежели при планировании поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей, подход. Если основой для планирования поступлений средств от уплаты налогов могут быть различные макроэкономические и иные показатели, характеризующие развитие народного хозяйства, то штрафы за нарушение законодательства, учитывая незначительный удельный вес этих поступлений в доходах бюджетной системы Российской Федерации, могли бы планироваться в доходах бюджетов (кассовых планах) общей суммой (например, по факту поступлений прошлого года), без доведения прогнозных показателей поступлений штрафных санкций главным администраторам доходов бюджетов.

Исполнение показателей по объемам поступлений в федеральный бюджет штрафов за нарушение трудового законодательства характеризуется следующими данными:

	(тыс. руб.)		
	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Прогнозируемый объем поступлений штрафов в федеральный бюджет	115137,2	190183,7	269162,7
Сумма штрафов, поступивших в федеральный бюджет	57900,0	159300,0	210200,0

Приведенные данные свидетельствуют о том, что прогнозные показатели по данному виду поступлений ежегодно исполнялись со значительным перевыполнением.

Во исполнение указанных выше постановлений Правительства Российской Федерации и писем Минфина России Роструд ежеквартально представлял в Минфин России прогноз месячного поступления доходов федерального бюджета, а также аналитические материалы по исполнению доходов федерального бюджета.

Письмами Роструда от 31 марта 2008 года № 1831-ТЗ, от 25 апреля 2008 года № 2142-ТЗ, от 21 июля 2008 года № 3783-ТЗ в адрес Минфина России направлены материалы по анализу исполнения доходов федерального бюджета за 2007 год, I квартал и I полугодие 2008 года. В указанных документах, в частности, дается анализ причин перевыполнения прогнозных показателей по поступлению штрафов.

Рострудом представлялись также в Минфин России необходимые сведения для составления среднесрочного финансового плана и проекта федерального бюджета. Так, в целях подготовки проекта федерального бюджета на 2009 год и плановый период 2010-2011 годов Роструд письмом от 21 апреля 2008 года № 2071-ТЗ направил в адрес Минфина России проектировки администрируемых доходов бюджетной системы на 2008-2011 годы, а также пояснительную записку по указанным проектировкам и другие материалы.

Роструд как главный администратор (администратор) доходов бюджета составлял сводную бюджетную отчетность и представлял ее в Федеральное казначейство в установленные им сроки. Исполнение прогнозных показателей по объему поступлений в федеральный бюджет штрафов отражалось в отчете об исполнении бюджета главного распорядителя (распорядителя), получателя средств бюджета (форма 0503127). Составление бюджетной отчетности осуществлялось в соответствии с Инструкцией о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности, утверждаемой приказом Минфина России (применительно к 2008 году - в соответствии с Инструкцией о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Минфина России от 24 августа 2007 года № 72н).

Роструд формировал сводный отчет об исполнении бюджета главного распорядителя (распорядителя), получателя средств бюджета на основании соответствующих отчетов своих территориальных органов.

Сроки представления сводной квартальной и годовой бюджетной отчетности ежегодно утверждались приказами Федерального казначейства.

Приказами Роструда в 2005-2008 годах осуществлялось наделение его территориальных органов полномочиями администратора доходов федерального бюджета по штрафным санкциям.

В соответствии с пунктом 2 Правил осуществления федеральными органами государственной власти бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов приказом Роструда от 22 февраля 2008 года № 32 утвержден порядок администрирования территориальными органами поступлений в бюджет Российской Федерации в 2008 году.

Указанным документом государственные инспекции труда в субъектах Российской Федерации наделены следующими полномочиями по администрированию штрафов за нарушение трудового законодательства:

- начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет по суммам штрафов;
- взыскание задолженности по платежам в бюджет штрафов;
- принятие решений о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет и представление в территориальные органы Федерального казначейства поручений для осуществления в установленном порядке возврата названных платежей.

Данным документом также установлены:

- порядок отражения в бюджетном учете операций по администрированию доходов федерального бюджета и первичные документы, на основании которых должны производиться бухгалтерские записи по начислению наложенных штрафов;
- порядок действий администратора доходов бюджетов при уточнении невыясненных поступлений;
- порядок действий администратора доходов бюджетов при принудительном взыскании платежей в бюджет.

Руководителям территориальных органов - администраторам доходов поручено определить структурные подразделения и конкретных должностных лиц, осуществляющих контроль за поступлениями в федеральный бюджет штрафов за нарушение трудового за-

конодательства; обеспечивающих ведение учета наложенных взысканий; сверку поступивших сумм штрафов с данными Федерального казначейства; отметку о взыскании штрафа и мониторинг их поступлений.

Указанным документом также определен порядок взаимодействия структурных подразделений администратора доходов бюджетов при администрировании платежей.

Во исполнение приказа Роструда от 22 февраля 2008 года № 32 государственными инспекциями труда в субъектах Российской Федерации были изданы приказы по порядку администрирования в 2008 году поступлений в бюджет Российской Федерации (приказ Государственной инспекции труда в Республике Татарстан от 22 февраля 2008 года № 32, приказ Государственной инспекции труда в Вологодской области от 5 мая 2008 года № 42). В указанных документах определены структурные подразделения инспекций и выполняемые ими функции, а также порядок их взаимодействия по осуществлению администрирования штрафов за нарушение трудового законодательства. Определены должностные лица инспекций, осуществляющие наложение административных штрафов, и их функции с момента наложения взысканий до поступления денежных средств в федеральный бюджет. Определен порядок отражения в бюджетном учете операций по администрированию доходов федерального бюджета.

В соответствии с названными приказами был установлен следующий порядок учета штрафов за нарушение трудового законодательства, наложенных должностными лицами Государственной инспекции труда в Республике Татарстан.

Наложение административных штрафов по результатам надзорно-контрольной деятельности осуществляется государственными инспекторами труда. При наложении административных штрафов данные должностные лица:

- обеспечивают указание полной информации о получателе штрафа (администраторе поступлений в федеральный бюджет) в соответствии с Правилами указания информации, идентифицирующей плательщика и получателя средств в расчетных документах на перечисление налогов, сборов и иных платежей в бюджетную систему Российской Федерации, утвержденными приказом Минфина России от 24 ноября 2004 года № 106н;

- осуществляют контроль за соблюдением сроков исполнительного делопроизводства по делам об административных правонарушениях и полнотой взыскания наложенных административных штрафов.

Начальники правовых отделов и отделов охраны труда ежедневно представляют в отдел финансирования и бухгалтерского учета копии постановлений государственных инспекторов труда о привлечении к административной ответственности в виде штрафа.

Отдел финансирования и бухгалтерского учета:

- организует ведение в бюджетном учете операций по администрированию доходов федерального бюджета в соответствии с Инструкцией по бюджетному учету, утвержденной приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н;

- ежедневно осуществляет бухгалтерские записи по начислению наложенных штрафов на основании представленных начальниками отделов копий постановлений о назначении административного наказания;

- представляет в Управление Федерального казначейства по Республике Татарстан платежные поручения для осуществления в установленном порядке возврата излишне уплаченных (взысканных) платежей, оформляет уведомление администратора поступлений в бюджет об уточнении вида и принадлежности поступлений (код формы 0512086).

В соответствии с приказом Роструда от 3 июля 2006 года № 131 «О порядке перехода на Инструкцию по бюджетному учету, утвержденную приказом Министерства финансов Российской Федерации от 10 февраля 2006 года № 25н «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету», территориальные органы Роструда осуществляют

бюджетный учет начислений и поступлений администрируемых доходов, в том числе штрафов за нарушение трудового законодательства. При ведении бюджетного учета отражение операций по администрированию доходов производится в соответствии с Методическими рекомендациями, утвержденными приказом Роструда от 3 июля 2006 года № 131 и Инструкцией по бюджетному учету, утвержденной приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н. С 1 января 2006 года администрируемые доходы подлежат начислению в бюджетном учете в объеме наложенных штрафов. Осуществление бухгалтерских записей по начислению наложенных штрафов производится на основании постановлений о назначении административного наказания.

В целях осуществления контроля за поступлениями в федеральный бюджет штрафов за нарушение трудового законодательства в Государственной инспекции труда в Вологодской области с 2007 года используется прикладная компьютерная программа «Штрафы». Программа позволяет обеспечить автоматический подсчет сумм наложенных и взысканных штрафов в целом по инспекции, отдельно по государственным инспекторам, а также по районам области, по конкретным организациям, по материалам, направленным для принудительного взыскания наложенного штрафа судебными приставами, и другие данные.

В соответствии с пунктом 3.4 приказа Роструда от 22 февраля 2008 года № 32 территориальными инспекциями оформляются уведомления администратора поступлений в бюджет об уточнении вида принадлежности поступлений (код формы 0512086).

В 2008 году во исполнение письма Минфина России от 20 июня 2008 года № 02-09-03/1819 Рострудом проведена работа по проверке наличия невыясненных поступлений на лицевых счетах территориальных органов Роструда за период с 1 января 2005 года по 1 апреля 2008 года. По ее результатам направлены письма руководителям территориальных органов о необходимости проведения соответствующей работы по уточнению принадлежности поступлений и представлению в Роструд информации о ее результатах. По данным Роструда, сумма невыясненных поступлений на лицевых счетах его территориальных органов по состоянию на 1 января 2008 года составила 3232,6 тыс. рублей, на 1 октября 2008 года - 4071,9 тыс. рублей.

По Государственной инспекции труда в Республике Татарстан на 1 января 2006 года сумма невыясненных поступлений составила 6,0 тыс. рублей. В результате выяснения (уточнения) принадлежности этой суммы, указанные средства были идентифицированы. На 1 января 2007 года и 1 января 2008 года невыясненных поступлений не было. С 1 января по 1 октября 2008 года из-за ошибок при заполнении платежных документов сумма невыясненных поступлений составила 406,8 тыс. рублей, оформлены уведомления на сумму 404,8 тыс. рублей. На 1 октября 2008 года сумма невыясненных поступлений составила 2,0 тыс. рублей.

В Государственной инспекции труда в Вологодской области на 1 января 2006 года, 1 января 2007 года и 1 января 2008 года невыясненных поступлений не было.

В соответствии с возложенными полномочиями администраторов доходов федерального бюджета территориальные инспекции Роструда принимали решения о возврате плательщикам излишне уплаченных (взысканных) сумм штрафов за нарушение трудового законодательства.

Возврат уплаченных штрафов плательщикам осуществлялся в соответствии с приказом Минфина от 16 декабря 2004 года № 116н на основании заявления плательщика и представленных им документов, распоряжения инспекции (администратора) о возврате поступлений (код формы 0512085) и уведомления администратора поступлений в бюджет об уточнении вида и принадлежности поступлений (код формы 0512086), а также платежных документов на возврат поступлений, оформленных инспекцией и направленных в территориальный орган Федерального казначейства для осуществления возврата излишне уплаченных (взысканных) сумм штрафов.

В целом по Российской Федерации размер возвращенных плательщикам излишне уплаченных (взысканных) сумм штрафов составил за 9 месяцев 2008 года 324,3 тыс. рублей и увеличился по сравнению с 2005 годом в 3,2 раза. По Государственной инспекции труда в Республике Татарстан размер возвращенных штрафов составил, соответственно, 8,6 тыс. рублей (увеличился в 3,4 раза), по Государственной инспекции труда в Вологодской области возврат плательщикам излишне уплаченных (взысканных) сумм был осуществлен только в 2007 году и составил 4,0 тыс. рублей.

В соответствии со статьей 31.5 КоАП при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде штрафа невозможно в установленные сроки, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до 1 месяца.

С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена судьей, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до 3 месяцев.

В исследуемый период деятельности отсрочки и рассрочки исполнения постановления о назначении административного наказания в виде штрафа по государственным инспекциям труда в Республике Татарстан и в Вологодской области не предоставлялись.

В соответствии с частью 1 статьи 32.2 КоАП административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее 30 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьей 31.5 КоАП.

При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, по истечении 30 дней со срока, указанного в части 1 статьи 32.2 КоАП, орган, должностное лицо, вынесшее постановление, направляет соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Кроме того, должностное лицо федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 КоАП, в отношении лица, не уплатившего административный штраф. Копия протокола об административном правонарушении направляется судье в течение 3 дней со дня составления указанного протокола (часть 5 статьи 32.2 КоАП).

В соответствии с приказом Роструда от 22 февраля 2008 года № 32 (пункт 4.6) руководителей территориальных органов надлежало при обращении постановления по делу об административном правонарушении к исполнению в случаях отсутствия платежного документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа по истечении 30 дней со срока, указанного в части 1 статьи 32.2 КоАП, обеспечить:

- направление постановления по делу об административном правонарушении судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об исполнительном производстве»;

- составление должностным лицом, вынесшим постановление, протокола об административном правонарушении в соответствии с частью 1 статьи 20.25 КоАП и направление его судье в течение 3 дней со дня составления.

В течение трех кварталов 2008 года Государственной инспекцией труда в Республике Татарстан привлекались к ответственности должностные лица в соответствии с частью 1 статьи 20.25 КоАП в четырех случаях, но имели место и другие факты неуплаты в добровольном порядке соответствующих административных штрафов (например, по делу в отношении мастера ООО «Энтузиаст» И. Т. Демиденко (постановление о на-

значении административного наказания от 24 марта 2008 года № 03.04-11/12). В Государственной инспекции труда в Вологодской области за указанный период не привлекались к ответственности должностные лица в соответствии с частью 1 статьи 20.25 КоАП, однако случаи неуплаты штрафов в установленный срок имели место.

В целях повышения эффективности контроля ФССП России за исполнением постановлений, вынесенных Рострудом и его территориальными органами, и организации их надлежащего взаимодействия Рострудом заключено Соглашение о взаимодействии с ФССП России при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях и иных исполнительных документов № 12/01-5 от 14 августа 2008 года.

Рострудом ежегодно устанавливались порядок, формы и сроки представления бюджетной отчетности территориальными органами. Так, приказом Роструда от 25 декабря 2007 года № 271 установлены сроки представления территориальными органами бюджетной отчетности за 2007 год в Роструд (электронная версия и на бумажном носителе). Письмом Роструда от 27 декабря 2007 года № 6422-ТЗ определены порядок и формы представления территориальными органами бюджетной отчетности, в том числе отчета об исполнении бюджета главного распорядителя (распорядителя), получателя средств бюджета (сводный) (форма 0503127). Формы и сроки представления бюджетной отчетности за I квартал, I полугодие и 9 месяцев 2008 года доведены до территориальных органов Роструда письмами от 24 марта 2008 года № 1535-ТЗ, от 10 июня 2008 года № 3113-ТЗ и от 23 сентября 2008 года № 5002-ТЗ.

Территориальные органы Роструда формировали бюджетную отчетность, в том числе отчет об исполнении бюджета главного распорядителя (распорядителя), получателя средств бюджета (форма 0503127) в соответствии с приказом Минфина России от 24 августа 2007 года № 72н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» и представляли ее в Роструд.

Приказами Роструда ежегодно утверждались также формы ежемесячного и ежеквартального отчетов о поступлениях в федеральный бюджет денежных взысканий (штрафов) о нарушении трудового законодательства, представляемых в Роструд государственными инспекциями труда в субъектах Российской Федерации, а также сроки их представления (приказы Роструда от 15 февраля 2005 года № 17, от 20 февраля 2006 года № 27, от 23 января 2007 года № 10, от 26 декабря 2007 года № 272).

Приказом Роструда от 26 декабря 2007 года № 272 на 2008 год утверждены следующие формы ежемесячного и ежеквартального отчетов:

- информация о поступлении доходов в федеральный бюджет - ежемесячная, срок представления в Роструд до 5 числа месяца, следующего за отчетным;
- отчет о суммах и поступлениях в федеральный бюджет денежных взысканий (штрафов) за нарушение трудового законодательства в Российской Федерации за отчетный период 2008 года, - квартальная, срок представления в Роструд до 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом;
- отчет о суммах и поступлениях в федеральный бюджет денежных взысканий (штрафов) за нарушение трудового законодательства в Российской Федерации, наложенных в 2007 году за отчетный период 2008 года - квартальная, срок представления в Роструд до 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом.

В форме отчета о суммах и поступлениях в федеральный бюджет денежных взысканий (штрафов) за нарушение трудового законодательства в Российской Федерации, наложенных в предыдущем финансовом году за отчетный период текущего года предусмотрена расшифровка графы 3.2 «Сумма невзысканных штрафов, сроки взыскания которых истекли и производство по исполнению прекращено» (в примечании должны указываться при-

чины списания указанных штрафов). Однако в законодательстве не предусмотрены основания и сроки для принятия администрирующим органом решения о проведении списания задолженности по наложенному штрафу.

Государственной инспекцией труда в Республике Татарстан за 9 месяцев текущего года были списаны наложенные в 2007 году штрафы в сумме 44,7 тыс. рублей по следующим основаниям: 5 штрафов на сумму 40,2 тыс. рублей в связи с отменой постановлений о привлечении к ответственности судом, на сумму 4,0 тыс. рублей - федеральной инспекцией труда, 1 штраф на сумму 0,5 тыс. рублей - в связи со смертью физического лица. Государственной инспекцией труда в Вологодской области за указанный период были списаны наложенные в 2007 году штрафы в сумме 99,0 тыс. рублей по следующим основаниям: 3 штрафа на сумму 34,0 тыс. рублей в связи с отменой постановлений о привлечении к ответственности судом, 4 штрафа на сумму 64,0 тыс. рублей - в связи с окончанием производства по делу по причине невозможности взыскания, 1 штраф на сумму 1,0 тыс. рублей - в связи со смертью физического лица.

В соответствии с приказом Минфина России от 16 декабря 2004 года № 116н «Об утверждении порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации» взаимодействие Федерального казначейства и (или) его территориальных органов с администраторами поступлений в бюджет определяется соглашением об информационном взаимодействии между Федеральным казначейством (органом Федерального казначейства) и администратором поступлений в бюджет, в котором установлены сроки, формы и способы передачи информации.

Рострудом как администратором поступлений в бюджет было заключено Соглашение об информационном взаимодействии с Управлением Федерального казначейства по г. Москве № 02-46/304 от 22 декабря 2006 года, в котором определены перечень информации, передаваемой УФК по г. Москве и Рострудом, сроки их представления, формы обмена и перечень обязательных реквизитов при обмене информацией в электронном виде.

Приказами Роструда о порядке администрирования в 2005-2007 годах поступлений в бюджет Российской Федерации денежных взысканий (штрафов) о нарушении трудового законодательства государственные инспекции труда обязывались заключить (продолжить) соглашения с территориальными органами Федерального казначейства о порядке информационного обмена сведениями о поступлениях в бюджет указанных штрафов и в определенные сроки представлять их в Роструд.

Во исполнение пункта 3 Правил осуществления федеральными органами государственной власти полномочий главных администраторов доходов бюджетов приказом Роструда от 22 февраля 2008 года № 32 руководителям территориальных органов - администраторов доходов федерального бюджета поручено в двухнедельный срок заключить с территориальными органами Федерального казначейства соглашение об информационном взаимодействии и обмене информацией в электронном виде.

Соглашение по информационному взаимодействию между Управлением Федерального казначейства по Республике Татарстан и Государственной инспекцией труда в Республике Татарстан было заключено 1 декабря 2005 года № 9 и № 1964²³, между Управлением Федерального казначейства по Вологодской области и Государственной инспекцией труда в Вологодской области - 15 декабря 2006 года № 289/02-07/6-1/13-25²⁴.

В соответствии с указанными соглашениями территориальным инспекциям труда как администраторам поступлений в бюджет формировалась и направлялась Выписка

²³ С дополнениями от 17 марта 2006 года № 11-14-10/30 и № 0103-15/1029 и от 18 декабря 2006 года № 11-14-10/75.

²⁴ Указанное соглашение заключено взамен Соглашения от 28 декабря 2005 года.

из сводного реестра поступлений и выбытий средств бюджета (код формы 0512088) с приложением информации из расчетных документов, раздел I Справки о перечислении поступлений в бюджеты (код формы 0512108) и иные документы, в соответствии с которыми суммы поступивших денежных взысканий в федеральный бюджет отражались в бюджетном учете.

В соответствии с положениями соглашений администратор вправе инициировать проведение сверки о перечислении администрируемых поступлений в бюджеты. Территориальными инспекциями труда периодически проводились такие сверки поступлений доходов по коду КБК 15011619000010000140.

Анализ деятельности Роструда и его территориальных органов по осуществлению полномочий главного администратора (администраторов) доходов бюджета в части штрафов за нарушение трудового законодательства позволяет сделать вывод о том, что функции главного администратора (администраторов) доходов федерального бюджета исполнялись ими в полном объеме.

Результаты выполнения этих функций приведены в таблице:

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	9 мес. 2008 г.	(тыс. руб.) 2007 г. к 2005 г.
Прогнозный объем поступлений штрафов в федеральный бюджет на год	57900,0	159300,0	210200,0	301325,0	3,6 раза
Сумма денежных взысканий, поступивших в федеральный бюджет ²⁵	115137,2	190183,7	269162,7	280937,2	2,3 раза
Процент исполнения прогнозных объемов поступлений штрафов в бюджет	198,9	119,4	128,1	93,2	-
Общая сумма наложенных штрафов	130542,0	231441,4	309347,5	328591,6	2,4 раза
Общая сумма взысканных штрафов ²⁶	115239,0	190370,2	269377,9	281261,5	2,3 раза
Процент взыскания	88,3	82,3	87,1	85,6	-
Объем возвращенных плательщикам излишне уплаченных (взысканных) сумм	101,8	186,5	215,2	324,3	2,1 раза

Как видно из приведенных в таблице данных прогнозные объемы поступлений штрафов за анализируемый период исполнялись со значительным перевыполнением. При этом следует отметить, что в 2007-2008 годах в доходы федерального бюджета в части поступлений штрафов за нарушение трудового законодательства вносились изменения в сторону их увеличения (в 2008 году - дважды). Таким образом, процент исполнения прогнозных показателей по поступлению указанных платежей к их объему, установленному первоначальной редакцией утвердившего их федерального закона, значительно выше и составил в 2007 году 192,9 % против 128,1 %, по итогам 9 месяцев 2008 года - 186,2 % против 93,2 %, что подтверждает вывод о некорректности и бесперспективности планирования объемов показателей таких доходов, как административные штрафы.

Целевые прогнозные показатели, доводимые Рострудом до территориальных инспекций в Республике Татарстан и Вологодской области, также были перевыполнены. Так, в Государственной инспекции труда в Республике Татарстан фактический объем поступлений штрафов в 2005 году в 3,5 раза превысил целевые прогнозные показатели объема этих поступлений, в 2006 году - в 1,3 раза, в 2007 году - в 1,7 раза; в Государственной инспекции труда в Вологодской области эти показатели составили, соответственно, 1,2 раза, 1,4 раза, 1,3 раза. За 9 месяцев 2008 года первоначально установленные

²⁵ Данные приведены из Отчета об исполнении бюджета главного распорядителя (распорядителя), получателя средств бюджета (форма 0503127).

²⁶ В сумме взысканных штрафов учтены штрафы, ранее наложенные и не взысканные в предыдущий период, а также размер возвращенных плательщикам излишне уплаченных (взысканных) сумм согласно распоряжениям администраторов о возврате поступлений.

Рострудом в целом на год целевые прогнозные показатели фактически исполнены в Государственной инспекции труда в Республике Татарстан на 126,5 %, в Государственной инспекции труда в Вологодской области - на 101,2 процента.

Объем поступлений в федеральный бюджет штрафов в целом по России увеличился в 2007 году по сравнению с 2005 годом на 154025,5 тыс. рублей, или в 2,3 раза, в том числе по Республике Татарстан - в 1,8 раза, по Вологодской области - в 1,4 раза. За 9 месяцев 2008 года объем поступлений штрафов по России уже превысил уровень 2007 года на 11774,5 тыс. рублей, или 4,4 %, по Республике Татарстан и Вологодской области эти показатели также уже превышены.

Наиболее значительные суммы штрафов за нарушение трудового законодательства по состоянию на 1 октября 2008 года поступили в следующих регионах: г. Москва (21318,7 тыс. рублей), Краснодарский край (21248,0 тыс. рублей), Кемеровская область (19093,6 тыс. рублей), Московская область (12437,2 тыс. рублей), Тюменская область (7649,8 тыс. рублей), Ростовская область (7304,8 тыс. рублей), Свердловская область (7066,2 тыс. рублей), Красноярский край (6929,9 тыс. рублей), Республика Татарстан (6623,2 тыс. рублей), Саратовская область (6177,7 тыс. рублей).

Общая сумма наложенных штрафов выросла за 2007 год по сравнению с 2005 годом по России на 178805,5 тыс. рублей, или в 2,4 раза, по Республике Татарстан - в 1,8 раза, по Вологодской области - в 1,5 раза. За 9 месяцев 2008 года их размер увеличился по сравнению с 2007 годом по России на 19244,1 тыс. рублей, или 6,2 %, в том числе по Республике Татарстан - в 1,2 раза, по Вологодской области - в 1,3 раза.

При этом общая сумма взысканных штрафов увеличилась в 2007 году по сравнению с 2005 годом по России - на 154025,5 тыс. рублей, или в 2,3 раза, по Республике Татарстан - в 1,8 раза, по Вологодской области - в 1,4 раза; за 9 месяцев 2008 года по России взыскано на 12098,8 тыс. рублей, или на 4,5 % больше, чем за 2007 год, по Республике Татарстан - на 3,8 %, по Вологодской области - на 5,3 процента.

Процент взыскания штрафов в 2007 году по России снизился по сравнению с 2005 годом на 1,2 % и составил 87,1 %, однако по сравнению с 2006 годом увеличился на 4,8 %; за 9 месяцев 2008 года он составил 85,6 %. По Республике Татарстан и Вологодской области этот показатель превысил средний уровень по России и составил в 2007 году по Республике Татарстан 94,5 % против 93,6 % в 2005 году, по Вологодской области - 91,8 % в 2007 году против 96,5 % в 2005 году.

Объем возвращенных плательщикам излишне уплаченных (взысканных) средств увеличился в 2007 году по сравнению с 2005 годом по России на 113,4 тыс. рублей, или в 2,1 раза; за 9 месяцев 2008 года вырос против 2007 года на 109,1 тыс. рублей, или на 50,7 процента.

Как отмечалось выше, Конвенция МОТ № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле предписывает необходимость предусматривать в национальном законодательстве санкции по 2 разновидностям проступков:

- за нарушение законодательных положений, применение которых подлежит контролю со стороны инспекторов труда;

- за противодействие, оказанное инспекторам труда при осуществлении ими своих обязанностей.

Таким образом, часть администрируемых Рострудом штрафов (статьи 19.4, 19.5, 19.6, 19.7 и 20.25 КоАП) не является штрафами за нарушение трудового законодательства. Эти штрафы налагаются множеством контрольных и надзорных органов, соответственно, за:

- неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей;

- непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений, представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде;
- невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства;
- непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших его совершению;
- неуплату административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП.

Бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, в которые зачисляются те или иные штрафы, определены статьей 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Подпунктом 1 пункта 1 этой статьи определено, что суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение трудового законодательства Российской Федерации подлежат зачислению в федеральный бюджет по нормативу 100 %. Однако административные штрафы за нарушение установленного порядка управления и посягательство на общественный порядок и общественную безопасность не поименованы среди штрафов, перечисленных в статье 46 Бюджетного кодекса.

При этом подпункт 7 пункта 1 этой статьи предусматривает, что штрафы, налагаемые за нарушение законодательства Российской Федерации, не предусмотренного пунктами 1, 2, 3 статьи 46, зачисляются в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении денежного взыскания (штрафа), по нормативу 100 процентов.

Письмом от 29 ноября 2006 года № 3947-ТЗ Роструд довел до государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации разъяснения Минфина России (письмо от 14 ноября 2006 года № 02-09-03/3002) по вопросам администрирования и отражения по кодам бюджетной классификации средств, поступающих в бюджетную систему от денежных взысканий (штрафов).

В соответствии с этим письмом было определено, что в случае вынесения постановления о наложении штрафа судом (мировым судьей) по результатам рассмотрения дела, направленного органам государственной власти, администрирование соответствующих поступлений осуществляется органом, направившим дело на рассмотрение в суд (мировому судье). При направлении дела на рассмотрение в суд (мировому судье) органу государственной власти следует наряду с материалами дела доводить до суда (мирового судьи) информацию о получателе штрафа (администраторе поступлений в бюджет), т. е. о себе (ИНН, КПП, код бюджетной классификации, соответствующий налагаемому штрафу и пр.).

В 2006-2008 годах общая сумма штрафных санкций, наложенных за совершение указанных правонарушений, составила около 11 млн. рублей²⁷.

По сложившейся практике, все штрафы, налагаемые Государственной инспекцией труда в Республике Татарстан, в том числе и по перечисленным выше статьям КоАП, зачисляются в федеральный бюджет как штрафы за нарушение трудового законодательства.

В течение 2006-2008 годов Государственной инспекцией труда в Вологодской области направлены в суды 14 протоколов об административных правонарушениях по статьям 19.5 КоАП, по 9 из них приняты положительные решения (из них 4 - в 2008 году). Однако тре-

²⁷ Исходя из данных Роструда о принятых судами решениях о наложении административных наказаний на основании протоколов инспекторов по статьям 19.4, 19.5 и 19.7 КоАП и среднего размера штрафа за указанный период - 3,1 тыс. рублей.

бование о направлении вместе с материалами дела реквизитов администратора (в том числе КБК) соблюдалось не всегда, либо указывался код бюджетной классификации, соответствующий штрафам за нарушение трудового законодательства.

В результате в 2008 году мировыми судьями приняты 3 положительных постановления о привлечении к ответственности в виде административного штрафа по протоколам, составленным государственными инспекторами труда, в которых в качестве администратора было указано Управление внутренних дел Вологодской области (КБК 18811630000010000140). По этому КБК в местных бюджетах классифицированы денежные взыскания (штрафы) за административные нарушения в области дорожного движения.

В одном случае мировым судьей в постановлении о назначении административного наказания в виде штрафа в качестве администратора была указана Государственная инспекция труда в Вологодской области, но при этом в соответствии с представленными инспекцией реквизитами был указан КБК 15011690000010000140 «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение трудового законодательства».

Следует отметить, что Роструд направил в государственные инспекции труда в субъектах Российской Федерации лишь копию письма Минфина России, адресованную главным администраторам и содержащую примеры, не касающиеся непосредственно деятельности инспекций труда. Представляется, что в целях обеспечения единообразия в действиях своих территориальных органов (администраторов доходов бюджетов) Роструду как главному администратору доходов бюджетов следовало бы направить им не только копию письма Минфина России, но и собственные рекомендации, касающиеся тех штрафов, которые непосредственно администрируются государственными инспекциями труда.

4. Изучение практики работы Федеральной службы по труду и занятости и ее территориальных органов по реализации полномочий, закрепленных в Положении о Федеральной службе по труду и занятости, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 324

Практика работы Федеральной службы по труду и занятости и ее территориальных органов изучалась по реализации следующих полномочий:

- осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- рассмотрение дел об административных правонарушениях;
- обобщение практики применения и анализ причин нарушений трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- анализ обстоятельств и причин выявленных нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- принятие мер по устранению нарушений и восстановлению нарушенных трудовых прав граждан.

Названные полномочия представляют собой государственные функции, выполнение которых возложено на Роструд и его территориальные органы. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 утвержден Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг).

Согласно данному Порядку административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие этого ор-

гана с физическими и юридическими лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции.

Пунктом 9 Порядка установлено, что данные регламенты, разработанные федеральными службами, находящимися в ведении федерального министерства, утверждаются в установленном порядке федеральным министром по представлению руководителей соответствующих служб. Сроки разработки и утверждения указанных регламентов Порядком не установлены.

Административные регламенты исполнения Рострудом и его территориальными органами анализируемых функций до настоящего времени Минздравсоцразвития России не утверждены.

Анализ положений действующего законодательства позволяет сделать вывод о наличии в его нормах четко определенного и не допускающего расширительного толкования процессуального порядка, регламентирующего действия инспектора при осуществлении государственного надзора и контроля за соблюдением работодателями трудового законодательства и рассмотрении дел об административных правонарушениях:

1. Планирование контрольных мероприятий.
2. Подготовка к проведению мероприятия (подготовка приказа о проведении мероприятия, уведомление проверяемой организации).
3. Проведение проверки.
4. В случае воспрепятствования со стороны проверяемого осуществлению инспектором своих служебных обязанностей, непредставления ему необходимой информации - составление протокола о привлечении к административной ответственности по статьям 19.4, 19.7 (с последующей передачей протокола в судебный орган).
5. Вынесение мотивированного определения об отказе в возбуждении административного производства (часть 5 статьи 28.1 КоАП) в случае, если проверка проводилась по фактам, изложенным в материалах, заявлениях, сообщениях сторонних (внешних) лиц и органов, и данные факты не нашли своего подтверждения в ходе проверки.
6. Выявление нарушения и его фиксация в акте проверки с указанием конкретных норм трудового законодательства, требования которых были нарушены (установление события и состава правонарушения), и лиц, на которых возлагается ответственность за эти нарушения.
7. Проверка действий субъекта трудовых отношений на предмет наличия или отсутствия обстоятельств, исключающих производство по делу (статья 24.5 КоАП).
8. Возбуждение административного производства путем составления протокола об административном правонарушении по каждому выявленному нарушению отдельных норм трудового законодательства, зафиксированных в акте, либо полной их совокупности, в отношении всех лиц, на которых возлагается ответственность за их нарушение.
9. Рассмотрение дел по каждому выявленному факту правонарушений в случае подведомственности самостоятельно либо передача протоколов в судебный орган.
10. Назначение административного наказания либо прекращение производства по делу об административном правонарушении по основаниям, предусмотренным КоАП (в частности, за малозначительностью, с объявлением устного замечания, при истечении срока давности привлечения к ответственности) (статья 29.9 КоАП).
11. Направление предписания об устранении нарушений.
12. Направление представления об устранении причин и условий нарушений.
13. В случае, если субъект ответственности не уплатил штраф в установленный срок, составление протокола о привлечении его к административной ответственности по статье 20.25 КоАП (с передачей протокола в судебный орган).

14. Передача материалов на взыскание штрафа в орган Федеральной службы судебных приставов (в случае неуплаты штрафа в добровольном порядке в установленный срок).

15. В случае, если субъект правонарушения не исполнил предписание в части устранения выявленных нарушений либо представления об устранении причин нарушений - составление протокола о привлечении его к административной ответственности соответственно по статьям 19.5 и 19.6 КоАП (с передачей протокола в судебный орган).

Анализ практики работы Роструда и государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации применительно к исполнению вышеуказанных государственных функций показал следующее.

1. Исполнение государственной функции по осуществлению государственного надзора и контроля за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права: установленный порядок и практика работы

В соответствии с Положением о Роструде государственный надзор и контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства на территории Российской Федерации осуществляется Рострудом посредством обследований и проверок (плановых и внеплановых).

Роструд осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Рострудом ежегодно формируется план основных мероприятий по осуществлению надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, который доводится до территориальных органов Роструда.

План основных мероприятий на 2008 год утвержден руководителем Роструда М. А. Топилиным 28 января того же года и содержит следующие основные мероприятия, ответственными исполнителями которых являются также и руководители государственных инспекций труда:

- выполнение решений и поручений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Минздравсоцразвития России и Роструда;
- организация и осуществление мероприятий по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде;
- аналитическая деятельность (подготовка докладов, справок, отчетов, информации и других материалов);
- нормотворческая деятельность (ответственный исполнитель только Роструд);
- совершенствование надзорно-контрольной деятельности;
- информационная деятельность, прием граждан, работа с обращениями граждан и организаций.

Ежегодно планами основных мероприятий предусматривается проведение комплексных надзорно-контрольных мероприятий в регионах.

Так, в 2007 году сотрудниками Управления надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде центрального аппарата Роструда проведено 10 плановых и внеплановых проверок, в 2008 году - 9 (до конца года планировалось провести еще 2 плановые проверки).

Пунктом 4.5 Плана предусмотрена разработка Рострудом методологических рекомендаций государственным инспекторам труда по основным направлениям надзорно-контрольной деятельности, в том числе по:

- организации и проведению проверок соблюдения законодательства об оплате труда в организациях, находящихся в стадии банкротства (срок исполнения - март 2008 года);

- планированию осуществления государственного надзора и контроля в установленной сфере деятельности (июнь 2008 года);
- рассмотрению должностными лицами Роструда и государственных инспекций труда дел об административных правонарушениях (июль 2008 года);
- организации и осуществлению надзора и контроля за проведением работодателями аттестации рабочих мест по условиям труда (август 2008 года).

На момент проведения мероприятия указанные методические рекомендации до государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации не доводились.

Руководством государственных инспекций труда ежегодно утверждаются планы осуществления надзорно-контрольной деятельности на региональном уровне, которые корректируются и дополняются с учетом мероприятий, утвержденных Рострудом, и служат основой для планирования и осуществления надзорно-контрольной деятельности каждого государственного инспектора труда.

Какие-либо методические указания по планированию контрольно-ревизионной деятельности Рострудом до государственных инспекций труда не доводились.

Основанием для проведения плановых проверок в Государственной инспекции труда в Республике Татарстан являются планы основных мероприятий (ежегодные, ежеквартальные), утверждаемые руководителем инспекции. Ежеквартальные планы составляются по соответствующим отделам за месяц до начала отчетного квартала и сопровождаются ежемесячными графиками обследований предприятий, организаций и учреждений государственными инспекторами.

В Государственной инспекции труда в Вологодской области годовые планы работ составляются как в целом по инспекции, так и по соответствующим отделам, и утверждаются руководителем инспекции. К полугодовым планам работ, составляемым по отделам, прикладываются ежемесячные графики проверок предприятий и организаций государственными инспекторами.

В рамках организации и осуществления мероприятий по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде в государственных инспекциях труда предусматриваются проверки как в масштабе административной единицы (территориальные проверки), так и отрасли (отраслевые проверки), проводимые в виде:

- комплексных проверок (по основным вопросам трудового законодательства). Могут проводиться государственными инспекторами труда самостоятельно, а также совместно с должностными лицами и специалистами других государственных органов надзора и контроля и общественных организаций;

- тематических проверок (по отдельным вопросам трудового законодательства). Планирование тематических проверок осуществляется на основе анализа допускаемых нарушений законодательства о труде и об охране труда, состояния и причин производственного травматизма;

- целевых проверок (связанных с расследованием несчастных случаев, рассмотрением жалоб и обращений граждан, контролем ранее выданных предписаний и др.).

За анализируемый период в Российской Федерации было проведено 897473 контрольных мероприятия, из которых 290009 - совместные (32,3 %), в Государственной инспекции труда в Республике Татарстан - соответственно, 20193 и 9149 (45,3 %), в Государственной инспекции труда в Вологодской области - 7443 и 1700 (22,8 процента).

Следует отметить, что в действующем законодательстве не предусмотрено обязанности органа, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (Федеральная налоговая служба), представлять органам, осуществляющим надзор и контроль в сфере трудового законодательства, информацию из единого государственного реестра юридических лиц и единого государственного реестра индивидуальных предприни-

мателей. В результате практически отсутствует официальный источник информации, необходимый государственным инспекциям труда при осуществлении планирования своей деятельности и содержащий информацию, необходимую для осуществления ими своих функций (юридический и фактический адрес работодателя, данные руководителя и пр.).

В рамках организационной, методической и информационной деятельности государственными инспекторами труда оказывается практическая помощь предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам по вопросам действующего трудового законодательства и связанных с ним иных нормативных правовых актов, проводятся совещания и др.

Так, за 9 месяцев 2008 года по Российской Федерации по вопросам применения норм трудового права дано 153054 разъяснения и консультации, по Республике Татарстан - 2029, по Вологодской области - 2597. По результатам проведенных проверок организовано и проведено по Российской Федерации 87398 совещаний и семинаров с руководителями, специалистами и профсоюзным активом, по Республике Татарстан - 2965, по Вологодской области - 636. На личном приеме принято по Российской Федерации 204575 граждан, по Республике Татарстан - 2958, по Вологодской области - 2539. В печатных средствах массовой информации размещено по Российской Федерации 2144 публикации по вопросам, отнесенным к компетенции Роструда, а также организовано 959 выступлений на радио и телевидении, по Республике Татарстан - соответственно, более 30 и 6, по Вологодской области - 7 и 6.

Государственными инспекторами труда проводятся и внеплановые проверки, инициируемые в случаях:

- получения информации о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или о нарушениях технологических процессов, которые могут непосредственно причинить вред жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу;
- обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, связанных с невыполнением ими обязательных требований;
- для контроля исполнения выданных предписаний об устранении выявленных нарушений.

Государственный инспектор труда самостоятельно выбирает формы и методы проведения проверок, заранее уведомляя работодателя о планируемом контрольном мероприятии. В случаях, если у государственного инспектора труда имеются достаточные основания предполагать, что работодатель использует предварительное уведомление о проверке для сокрытия или уничтожения фактов, свидетельствующих о нарушениях, либо предпримет иные меры, затрудняющие выявление указанных нарушений, может быть проведена экстренная проверка без предварительного уведомления работодателя. Проводится она с обязательным участием работодателя или уполномоченного им должностного лица, а при необходимости - уполномоченных работниками данной организации лиц по вопросам охраны труда (в том числе профсоюзов).

Порядок проведения государственными инспекторами труда проверок, организация их деятельности определены Конвенцией МОТ № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле», Трудовым кодексом, Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», Положением об инспекции, ведомственными нормативными правовыми актами и методическими рекомендациями.

Так, статья 360 Трудового кодекса устанавливает основные элементы процедуры проведения проверок, в частности, предусматривая, что государственные инспектора труда инспектируют любые организации на всей территории России независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также работодателей - физических лиц.

Законом № 134-ФЗ установлено, что в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем 1 раз в 2 года. В отношении субъекта малого предпринимательства плановое мероприятие по контролю может быть проведено не ранее чем через 3 года с момента его государственной регистрации.

Продолжительность как плановых, так и внеплановых мероприятий по контролю не должна превышать 1 месяц.

Срок проведения мероприятия может быть продлен на основании мотивированного предложения должностного лица, осуществляющего его, руководителем инспекции или его заместителем, не более чем на 1 месяц только в случаях, связанных с необходимостью проведения специальных исследований, экспертиз со значительным объемом мероприятий по контролю.

За анализируемый период в Государственной инспекции труда в Республике Татарстан продлевались лишь сроки проведения целевых проверок, проводимых по обращениям граждан, в Государственной инспекции труда в Вологодской области - не продлевались.

Формы документов, оформляемых по результатам контрольно-экспертных мероприятий, утверждены приказом Роструда от 10 декабря 2004 года № 47.

В соответствии с вышеназванными документами государственный инспектор труда правомочен проводить мероприятия по контролю при наличии у него соответствующего распоряжения (приказа), которое он обязан предъявить работодателю проверяемой организации или его представителю одновременно со своим служебным удостоверением.

В государственных инспекциях труда основанием для проведения проверки является распоряжение, оформляемое на фирменном бланке организации, подписанное руководителем и заверенное печатью организации. В распоряжении указываются его номер и дата; Ф.И.О. государственного инспектора труда, уполномоченного на проведение мероприятия по контролю; наименование подлежащей контролю организации; вид проводимого контрольного мероприятия, а также цели, задачи и предмет проводимого мероприятия по контролю.

Следует отметить, что в государственных инспекциях труда в Республике Татарстан и в Вологодской области в распоряжениях не указываются правовые основания проведения проверки и не всегда указываются цели, задачи, предмет проводимого мероприятия по контролю, дата начала и окончания проверки, что не соответствует требованиям статьи 7 Закона № 134-ФЗ.

По результатам проверок оформляются акты.

Следует отметить, что статьей 9 Закона № 134-ФЗ, а также приказом Роструда от 10 декабря 2004 года № 47 установлено, что в акте должны содержаться сведения о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение выявленных нарушений. Однако в актах, составленных должностными лицами государственных инспекций труда в Республике Татарстан и в Вологодской области, названные сведения отсутствуют.

По итогам проверок в случае выявления нарушений трудового законодательства работодателям выдаются обязательные для исполнения предписания (форма № 2-ГИТ), а также возбуждается административное производство.

Так, за 9 месяцев 2008 года инспекторами выдано по Российской Федерации 152678 предписаний об устранении выявленных нарушений, по Республике Татарстан - 3752, по Вологодской области - 989. В предписаниях указываются перечень требований об устранении выявленных правонарушений, а также сроки их устранения. В течение указанного срока работодатель сообщает в инспекцию о принятых мерах.

В целях исполнения предписания и обеспечения соблюдения трудового законодательства по окончании контрольных мероприятий инспектора проводят с руководством и ответственными должностными лицами совещания.

В случае неисполнения в установленные сроки предписания инспектор на основании статьи 19.5 КоАП составляет протокол об административном правонарушении и направляет его для рассмотрения в суд.

За 2006-2008 годы государственными инспекторами Российской Федерации было составлено 4712 протоколов об административных правонарушениях по основаниям статьи 19.5 КоАП, по Республики Татарстан - 94, по Вологодской области - 14 протоколов.

В рамках административного производства инспектором составляется протокол об административном правонарушении (форма № 3-ГИТ), на основании которого выносится постановление о назначении административного наказания (форма № 5-ГИТ) или о прекращении производства в соответствии со статьей 29.9 КоАП.

В случаях, когда инспектор не имеет возможности рассмотреть дело об административном правонарушении на месте, выносится определение о назначении времени и места рассмотрения дела об административном правонарушении (форма № 9-ГИТ).

В случае, когда работодатель не уплатил штраф в установленный срок (в соответствии со статьей 32.2 КоАП - 30 дней), инспектор направляет материалы административного дела в орган Федеральной службы судебных приставов. Помимо этого, в соответствии со статьей 20.25 КоАП неуплата административного штрафа в установленный срок влечет наложение в судебном порядке административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного штрафа либо административный арест на срок до 15 суток.

Анализ правоприменительной практики работы государственных инспекций труда в Республике Татарстан и Вологодской области показал, что нормы указанной статьи до последнего времени практически не применялись. Таким образом, полномочия инспектора, а также меры его воздействия на субъект правонарушения, предоставленные законодательством, использовались не в полном объеме.

2. Исполнение государственной функции по рассмотрению дел об административных правонарушениях: установленный порядок и практика работы

Процессуальный порядок возбуждения административного производства, рассмотрения дел об административных правонарушениях, и привлечения к ответственности виновных лиц установлен КоАП.

Задачами производства по делам об административных правонарушениях, как установлено статьей 24.1 КоАП, являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Согласно статье 2.1 КоАП административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Статьей 28.1 КоАП закреплен перечень поводов к возбуждению дела об административном правонарушении, среди которых:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;
- поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения и ряд других поводов.

В практической деятельности инспекций труда поступившие обращения являются основанием для проведения контрольного мероприятия, а факт непосредственного обнаружения административного правонарушения фиксируется в акте о результатах проверки.

В случае обнаружения правонарушения КоАП предусматривает только один возможный вариант процессуального поведения - возбуждение административного производства (за исключением случаев, когда истек срок давности для целей привлечения к ответственности²⁸ и пр.).

В соответствии с частью 3 статьи 28.1 КоАП наличие хотя бы одного из вышеназванных поводов, а также достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, являются условиями, при которых возбуждение дела об административном правонарушении является обязательным (за исключением перечисленных в статье 24.5 обстоятельств, исключающих производство по делу).

Применительно к деятельности инспекций, процессуальным моментом, фиксирующим наличие события правонарушения, является отражение действий (бездействия) объекта контроля, нарушивших какую-либо правовую норму, в акте проверки.

Отдельно следует остановиться на установлении в действиях виновного лица состава административного правонарушения. Основным таким составом, применяемым инспекторами труда в подавляющем большинстве случаев, является статья 5.27 КоАП, диспозиция которой сформулирована как «нарушение законодательства о труде и об охране труда».

Учитывая большое количество как законодательных, так и подзаконных нормативных правовых актов (в особенности в области охраны труда), устанавливающих огромное количество различных требований, такая формулировка позволяет привлечь к ответственности как за нарушение основополагающих норм Трудового кодекса, существенно нарушающих трудовые права граждан (незаконное увольнение, невыплата заработной платы и т. д.), так и за несоблюдение какой-либо локальной узкоспециальной нормы, установленной, например, в строительных или санитарных нормах и правилах.

В рассматриваемом контексте это означает, что любой факт, зафиксированный инспектором труда в акте проверки как нарушение какой-либо нормы какого-либо нормативного правового акта о труде и об охране труда, автоматически образует состав административного правонарушения, предусмотренного анализируемой статьей КоАП и (при отсутствии предусмотренных в КоАП особых обстоятельств, исключающих производство по делу) делает обязательным возбуждение административного производства.

Моментом возбуждения дела об административном правонарушении, исходя из положений части 4 статьи 28.1 и процессуальных полномочий инспекции труда, является дата составления протокола об административном правонарушении.

Таким образом, исходя из вышеприведенных требований установленного КоАП процессуального порядка, любое отраженное инспектором в акте проверки нарушение, как априори фиксирующее наличие (по мнению уполномоченного должностного лица - инспектора) события и состава правонарушения, предусмотренного статьей 5.27 КоАП²⁹, должно влечь за собой возбуждение административного производства в форме составления соответствующего протокола³⁰.

²⁸ Согласно статье 4.5 КоАП постановление по делу об административном правонарушении по делам, рассматриваемым должностными лицами федеральной инспекции труда, не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения (при длительно административном правонарушении срок начинается исчисляться со дня его обнаружения).

²⁹ Либо другими статьями Кодекса, если имеется специальная норма, например, нарушение в сфере коллективных споров.

³⁰ За исключением случаев, предусмотренных статьей 24.5 КоАП.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения либо в течение 2 суток с момента выявления административного правонарушения в случаях, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении³¹.

После выяснения необходимых обстоятельств дела, а также совершения, при необходимости, иных процессуальных действий³², согласно статье 29.9 КоАП выносятся 2 возможных решения, оформляемых соответствующими постановлениями - о назначении административного наказания либо о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Проведенный в ходе мероприятия анализ совокупности правовых норм, регулирующих порядок принятия указанных решений в случае наличия правонарушений, подпадающих под признаки состава, предусмотренного статьей 5.27 КоАП, выявил наличие в них ряда существенных недостатков, препятствующих реализации правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации³³ о необходимости обеспечения соблюдения при применении санкций штрафного характера требований справедливости и соразмерности, вытекающих из Конституции Российской Федерации.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, «принцип соразмерности, выражающий требования справедливости, предполагает установление публично-правовой ответственности лишь за виновное деяние и ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания. Указанные принципы привлечения к ответственности в равной мере относятся к физическим и юридическим лицам».

Анализ показал, что недостатки обусловлены как формулировкой самого состава правонарушения, так и неопределенностью общих норм КоАП, регулирующих основания и порядок применения наказаний и прекращения административного производства, усугубляющиеся отсутствием административных регламентов выполнения государственных функций.

Выявленные недостатки - пробелы в законодательстве, противоречивость, неопределенность правовых норм - являются коррупциогенными факторами³⁴.

К таким факторам относятся следующие.

1. Уже отмечавшаяся выше широта диспозиции статьи 5.27, охватывающая целую отрасль права и предусматривающая возможность привлечения к административной ответственности за любое нарушение законодательства о труде и об охране труда без какого-либо разделения на конкретные виды возможных правонарушений и градации в зависимости от их общественной опасности.

Следует отметить, что анализ практической деятельности инспекций показывает наличие целого ряда правонарушений, регулярно выявляемых инспекторами в ходе проверок деятельности предприятий и составляющих весьма значительную долю в общем количестве фиксируемых правонарушений.

³¹ Статья 28.5 КоАП.

³² Подготовки к рассмотрению дела, самого рассмотрения (см. статьи 29.1, 29.4, 29.6, 29.7 КоАП).

³³ См. постановления Конституционного суда Российской Федерации от 11 марта 1998 года № 8-П и от 15 июля 1999 года № 11-П.

³⁴ Анализ коррупциогенности норм, устанавливающих ответственность за нарушения трудового законодательства, проводился с использованием Методики диагностирования коррупциогенности законодательства, разработанной НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации.

Так, более 1/3 от общего количества штрафов государственными инспекциями труда в Вологодской области и Республике Татарстан налагалось за нарушение норм, содержащихся в разделе Трудового кодекса «Оплата и нормирование труда».

В Вологодской области в 2007 году более 60 % нарушений норм Трудового кодекса, за совершение которых инспекцией осуществлялось привлечение виновных субъектов к административной ответственности, приходилось на нарушения требований лишь 5 статей Трудового кодекса (всего были установлены нарушения 110 статей):

- 219 «Право работника на труд в условиях, отвечающих требованиям охраны труда» (20,6 %);
- 136 «Порядок, место и сроки выплаты заработной платы» (19,1 %);
- 225 «Обучение и профессиональная подготовка в области охраны труда» (10,5 %);
- 140 «Сроки расчета при увольнении» (6,4 %);
- 236 «Материальная ответственность работодателя за задержку выплаты заработной платы и других выплат, причитающихся работнику» (3,7 процента).

За нарушение еще 7 статей (66 «Трудовая книжка», 67 «Форма трудового договора», 68 «Оформление приема на работу», 123 «Очередность предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков», 152 «Оплата сверхурочной работы», 153 «Оплата труда в выходные и праздничные дни» и 221 «Обеспечение работников средствами индивидуальной защиты») виновные привлекались в общей сложности в 15 % случаев.

Таким образом, на долю остальных 98 статей Трудового кодекса, за нарушение которых инспекцией в 2007 году привлекались к административной ответственности виновные субъекты, приходится менее 25 % нарушений.

В Республике Татарстан в 2007 году около 2/3 от общего количества нарушений в сфере охраны труда составляли нарушения, связанные с:

- обучением и инструктированием работников по охране труда (24,3 %);
- обеспечением работников средствами индивидуальной и коллективной защиты (17,6 %);
- расследованием, оформлением и учетом несчастных случаев на производстве (13,4 %);
- проведением медицинских осмотров работников (8,5 %);
- проведением аттестации рабочих мест по условиям труда (8,2 процента).

Представляется, что вышеуказанные нарушения могли бы быть выделены в качестве отдельных составов административных правонарушений, за совершение которых были бы установлены четко определенные санкции с учетом сложившейся практики работы государственных инспекций труда.

В то же время часть выявляемых нарушений представляет собой незначительные, формальные проступки, совершение которых в большинстве случаев не несет каких-либо существенных последствий, влияющих на реализацию трудовых прав граждан.

Такие нарушения, опять же на основе изучения правоприменительной практики, могли бы быть декриминализованы, а их устранение могло бы обеспечиваться путем фиксации в предписаниях инспекторов с установлением эффективного контроля за исполнением таких предписаний, усиленного ужесточением ответственности за их неисполнение.

Таким образом, представляется целесообразным в рамках борьбы с коррупцией в органах государственной власти, для обеспечения единообразного применения государственными инспекторами труда административного законодательства в части наложения административных штрафов и исходя из складывающейся практики по выявлению наиболее существенных и типичных правонарушений, детализировать диспозицию статьи 5.27 КоАП с выделением указанных выше нарушений в отдельные статьи КоАП и установлением дифференцированных мер ответственности за их совершение.

Необходимо отметить, что в отношении нарушений законодательства о труде и, особенно, об охране труда выделение таких составов должно быть сопряжено с разработкой критериев, которые характеризовали бы опасность совершенных правонарушений с целью дифференциации применяемых мер ответственности. В области охраны труда действуют сотни нормативных правовых актов, регулирующих вопросы охраны труда в различных отраслях народного хозяйства, и нарушение тех или иных положений различных правовых актов в различных ситуациях может повлечь несоизмеримые по тяжести последствия.

Так, правила по охране труда запрещают эксплуатацию оборудования с отсутствующими ограждениями режущего инструмента. Однако, если при отсутствии такого ограждения на фуговальном станке возможно травмирование рук работника, то при его отсутствии на заточном станке при разрыве абразивного инструмента возможно получение травмы головы, не совместимой с жизнью.

При определении меры административного наказания для работодателя следует учитывать степень вины работодателя и самого работника, стаж работы соответствующего должностного лица в занимаемой должности и пр.

Правилами обеспечения работников специальной одеждой, специальной обувью и другими средствами индивидуальной защиты предусмотрено, что работники не должны допускаться к выполнению работ без предусмотренных в Типовых отраслевых правилах средств индивидуальной защиты. Однако меры ответственности работодателя в случае допуска работника к выполнению работ без использования, например, защитных очков должны быть различны, если работник не использовал выданные ему работодателем очки или не был ими обеспечен.

Размер штрафа может быть разным в зависимости от стажа работы виновного должностного лица (один проработал в соответствующей должности несколько лет и при этом неоднократно проходил обучение и проверку знаний по охране труда, а другой - несколько месяцев). В первом случае нарушение правил охраны труда может рассматриваться как сознательное игнорирование требований законодательства, а во втором - нарушение может быть обусловлено, в том числе, отсутствием опыта.

Необходимо отметить, что и нарушение законодательства о труде также может быть вызвано различными причинами. Например, невыплата заработной платы может явиться следствием как неправомерных действий работодателя, так и быть обусловлена объективными причинами (отсутствие бюджетного финансирования, неплатежи контрагентов и пр.).

2. Отсутствие четко определенных условий привлечения к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного статьей 5.27 КоАП, различных субъектов правонарушения.

Частью 1 статьи 5.27 установлены различные санкции для разных субъектов, совершивших правонарушения: от 1 до 5 тыс. рублей - для должностных лиц и индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица и от 30 до 50 тыс. рублей - для юридического лица.

При этом за одно правонарушение возможно привлечение к ответственности как должностного, так и юридического лица, либо обоих виновных субъектов.

В КоАП отсутствуют какие-либо правила, устанавливающие, в каких случаях необходимо привлекать к ответственности одного, а в каких - нескольких субъектов правонарушения.

Как следует из статей 2.1 (часть 3) и 2.4 КоАП, в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено, допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и указанных должностных лиц.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (пункт 15) указывает, что «поскольку КоАП не предусматривает каких-либо ограничений при назначении административного наказания, судья вправе применить к юридическому и должностному лицу любую меру наказания в пределах санкции соответствующей статьи, в том числе и максимальную, учитывая при этом смягчающие, отягчающие и иные обстоятельства, влияющие на степень ответственности каждого из этих лиц».

Более того, если в отношении должностного лица, как следует из статьи 2.4 КоАП, требуется установление факта неисполнения либо ненадлежащего исполнения им своих служебных обязанностей и причинно-следственной связи между таким неисполнением и правонарушением, то, согласно части 2 статьи 2.1 КоАП, юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения уже в случае, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Поскольку любое юридически значимое действие на предприятии оформляется соответствующим документом (приказом, распоряжением) от имени юридического лица, а любое бездействие фактически представляет собой отсутствие такого документа, очевидно, что доказывание вины юридического лица в большинстве случаев является более простым, чем должностного (а, по общему принципу, такая вина презюмируется).

Также следует отметить, что возможность привлечения к ответственности (причем разного вида) одновременно и должностного и юридического лица также закреплена в части 3 статьи 2.1 КоАП, согласно которой «назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо».

В то же время анализ практики деятельности инспекций показывает, что в большинстве случаев к административной ответственности привлекаются должностные лица предприятий, тогда как наложение штрафов на юридическое лицо осуществляется только в исключительных случаях.

Необходимо отметить, что по неясным причинам в соответствии с пунктом 2 Перечня должностных лиц Федеральной службы по труду и занятости и ее территориальных органов по государственному надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, (государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации), уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, утвержденного приказом Роструда от 10 апреля 2006 года № 60, исключены государственные инспекторы труда (часть 1 статьи 5.27 в части нарушений законодательства, за совершение которых может быть назначено административное наказание в виде административного штрафа на юридических лиц).

Согласно статье 23.12 КоАП федеральная инспекция труда и подведомственные ей государственные инспекции труда рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 5.27, статьями 5.28-5.34, 5.44 Кодекса.

Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов, указанных в части 1 настоящей статьи, вправе:

- главный государственный инспектор труда Российской Федерации, его заместители; главный государственный правовой инспектор труда Российской Федерации; главный го-

сударственный инспектор Российской Федерации по охране труда; руководители структурных подразделений федеральной инспекции труда, их заместители (по правовым вопросам и по охране труда), главные государственные инспектора труда, государственные инспектора труда;

- руководители государственных инспекций труда, их заместители (по правовым вопросам и по охране труда); начальники отделов государственных инспекций труда, их заместители (по правовым вопросам и по охране труда), главные государственные инспектора труда, государственные инспектора труда.

Таким образом, никаких исключений для государственных инспекторов труда в части их полномочий в отношении юридических лиц КоАП не делает.

Кроме того, нижеприведенные статистические данные позволяют сделать вывод, что установленные для государственных инспекторов труда ограничения оказывают влияние на количество штрафов, налагаемых на юридических лиц.

Анализ практики работы государственных инспекций труда в Республике Татарстан и в Вологодской области показал следующее.

В Государственной инспекции труда в Вологодской области юридические лица привлекаются к административной ответственности только по итогам проверок, проводимых должностными лицами начиная от главного государственного инспектора труда и выше.

Общее количество штрафов, наложенных инспекторами обеих инспекций в 2007 году, составило 4701, из которых 4609, или 98,0 %, - на должностных лиц и только 92 штрафа (2,0 %) - на юридических лиц. Аналогичная ситуация наблюдается и в 2008 году. За 9 месяцев 2008 года инспекциями наложен 4171 штраф, из которых только 170 штрафов, или 4,1 % от общего количества, - на юридических лиц.

Учитывая значительную разницу между размерами санкций для должностных и юридических лиц, установленных, в частности, статьей 5.27 КоАП, небезыntenесным и показательным представляется сопоставление объема взысканных с этих субъектов штрафов.

Так, в 2007 году общая сумма наложенных штрафов в Государственной инспекции труда в Республике Татарстан составила 6689,0 тыс. рублей, в Вологодской области - 2480,6 тыс. рублей, причем вклад юридических лиц в общий объем этих средств значительно больше их доли в общем количестве штрафов - соответственно, 26,5 % против 2,0 % и 27,4 % против 1,9 %. За 9 месяцев 2008 года эта доля составила, соответственно, 36,6 и 50,6 процента.

3. Отсутствие критериев отнесения административного правонарушения к мало-значительным.

Статья 29.9 КоАП содержит исчерпывающий перечень случаев, когда уполномоченное должностное лицо может вынести постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении:

- наличие хотя бы одного из предусмотренных статьей 24.5 КоАП обстоятельств, исключающих производство по делу;

- прекращение производства по делу и передача материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления;

- объявление устного замечания в соответствии со статьей 2.9 КоАП.

Необходимо обратить внимание на последнее основание.

Согласно статье 2.9 КоАП орган, уполномоченный решить дело об административном правонарушении, может при малозначительности совершенного административного правонарушения освободить лицо, его совершившее, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Каких-либо критериев (признаков), по которым правонарушение может быть отнесено к малозначительным, в КоАП не содержится.

В названном выше постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 указывается, что «малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений».

Очевидно, что при практическом использовании данного определения, оно вызывает больше вопросов, чем ответов (что является «существенным нарушением охраняемых общественных правоотношений», какими именно должны быть характер правонарушения, размер причиненного вреда и тяжесть последствий, чтобы можно было признать его малозначительным и т. д.).

Еще более усложняет ситуацию оговорка Верховного Суда Российской Федерации о том, что личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения, и могут учитываться только при назначении административного наказания³⁵.

В Государственной инспекции труда в Вологодской области в исследуемом периоде имели место (в 2008 году) 8 случаев прекращения производства по делу об административном правонарушении в отношении юридических лиц по причине малозначительности.

Так, постановлением № А-2/2 от 10 апреля 2008 года начальником отдела инспекции прекращено производство по делу в отношении ООО «Реесан», возбужденное заместителем прокурора г. Вологды по части 1 статьи 5.27 КоАП. В частности, было установлено нарушение статьи 136 Трудового кодекса (заработная плата выдается 1 раз в месяц). Мотивировка прекращения - в организации всего 2 работника, один из них - директор.

Среди других правонарушений, признанных малозначительными: частичная невыплата аванса 4 работникам - совместителям; отсутствие подписи работника в трудовом договоре, невключение в договор условия об обязательном социальном страховании; неизвещение работников о составных частях заработной платы; невыплата работникам компенсации за задержку окончательного расчета в сумме 185 рублей, несвоевременное извещение о времени начала отпуска и пр.

При принятии некоторых из постановлений о прекращении производства по делам об административных правонарушениях за малозначительностью в отношении юридических лиц было учтено, что за соответствующие правонарушения были привлечены к административной ответственности руководители этих юридических лиц.

Такой подход представляется весьма сомнительным, поскольку категория малозначительности характеризует последствия совершенного правонарушения, а не вину того или иного должностного или юридического лица (если кто-либо из должностных лиц был привлечен к административной ответственности за совершение правонарушения, то освобождение юридического лица от ответственности за совершение этого же правонарушения за малозначительностью неправомерно либо должно влечь за собой отмену решения о привлечении к ответственности должностного лица по той же причине).

4. Широта правоприменительных полномочий инспектора.

Вышеперечисленные недостатки правового регулирования в совокупности приводят к образованию еще одного, наиболее значимого и относящегося к непосредственной деятельности инспектора недостатка, который представляется наиболее значимым и опасным

³⁵ Аналогичные положения содержатся и в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 года № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

коррупциогенным фактором - необоснованной и фактически неограниченной широте его правоприменительных полномочий при рассмотрении дела о совершении правонарушения, предусмотренного статьей 5.27 КоАП.

Обнаружив в ходе проверки любое нарушение какой-либо нормы правового акта (в диапазоне от Трудового кодекса до локального или узковедомственного), инспектор в полном соответствии с установленным административным порядком, основываясь исключительно на собственном мнении, может принять следующие решения:

- освободить виновное лицо от административной ответственности, признав правонарушение малозначительным, и ограничиться устным замечанием в соответствии со статьей 2.9 КоАП;

- привлечь к ответственности должностное лицо, наложив штраф в пределах от 1 до 5 тыс. рублей;

- привлечь к ответственности юридическое лицо, наложив штраф в размере от 30 до 50 тыс. рублей;

- привлечь к ответственности и должностное и юридическое лицо (диапазон штрафных санкций - от 31 до 55 тыс. рублей).

Таким образом, при определении размера наказания, примененного инспектором в условиях отсутствия регламентных требований и критериев, учитываются только смягчающие и отягчающие обстоятельства, а также последствия правонарушения, носящие оценочный характер. Исходя из этого, размер наложенного штрафа может составлять от 0 до 55 тыс. рублей за одно правонарушение.

5. Применение статьи 5.27 КоАП при выявлении нескольких нарушений отдельных норм законодательства о труде и об охране труда.

Частью 1 статьи 4.4 КоАП установлено, что при совершении лицом 2 и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение.

Широта диспозиции нормы статьи 5.27 КоАП ставит вопрос, на который действующее законодательство не дает однозначного ответа: каким образом инспектору труда при принятии решения о привлечении к административной ответственности следует разрешать проблему нарушения сразу нескольких положений законодательства о труде и охране труда? Ведь как совокупность всех выявленных нарушений, так и каждое из них в отдельности соответствует диспозиции статьи 5.27 КоАП.

Поэтому возможны 2 варианта разрешения вопроса о привлечении к ответственности в рассматриваемом случае:

1. Все выявленные и зафиксированные в акте проверки нарушения законодательства о труде и об охране труда в совокупности составляют одно правонарушение - нарушение законодательства о труде и об охране труда. К ответственности за это правонарушение могут быть привлечены юридическое лицо и должностное лицо (руководитель). В этом случае возможно составление 2 протоколов о совершении административного правонарушения с указанием в нем всех выявленных нарушений, зафиксированных в акте проверки.

В случае если по отдельным нарушениям конкретных норм будут установлены виновные лица, то они также могут привлекаться к ответственности (с составлением отдельного протокола) за нарушение законодательства о труде и об охране труда (с указанием конкретной нарушенной ими нормы).

2. Однако допустима и иная трактовка: нарушение каждой конкретной нормы того или иного нормативного правового акта, относящегося к законодательству о труде и об охране труда, является самостоятельным правонарушением, за которое может наступать ответственность одного и того же юридического или должностного лица.

Анализ практической деятельности инспекций показал, что инспекторами не в полной мере используются предусмотренные КоАП меры воздействия на виновных лиц при выявлении нескольких правонарушений в ходе одной проверки, исходя из приведенных выше концепций привлечения виновных лиц к ответственности по статье 5.27 КоАП.

При проведении проверки инспектор, как правило, обнаруживает нарушения (как единичные, так и множественные) нескольких норм законодательства о труде и об охране труда. Все эти нарушения с указанием конкретных статей и пунктов нормативных правовых актов фиксируются в акте проверки.

Однако в большинстве случаев инспектора составляют лишь 1 протокол об административном правонарушении, налагая штраф на должностное или юридическое лицо:

- за наиболее серьезный проступок, указывая в протоколе в качестве нарушенной лишь 1 норму из перечисленных в акте проверки (Республика Татарстан);
- за часть выявленных нарушений или всю их совокупность (Вологодская область).

Таким образом, имеют место случаи, когда часть нарушений, зафиксированных в актах, и срок давности для целей привлечения к ответственности по которым в соответствии со статьей 4.5 КоАП не истек, не отражаются в протоколах об административных правонарушениях и, следовательно, вопреки установленному КоАП порядку, проанализированному выше, дела по фактам совершения некоторых перечисленных в акте проверки правонарушений не возбуждаются, а все отмеченные в акте нарушения находят свое отражение только в предписании, составляемом по итогам проведения проверки.

О широкой распространенности такой практики свидетельствуют и статистические данные:

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Количество выявленных нарушений трудового законодательства по результатам одной проверки в среднем по Российской Федерации	7,74	7,88	7,80	8,13
Сумма штрафа в расчете на одну проверку, руб.	518,0	980,0	1299,4	1919,8

Из представленных данных видно, что в среднем в анализируемом периоде по результатам одной проверки выявлялось порядка 8 нарушений, тогда как сумма наложенного штрафа в расчете на одно контрольное мероприятие фактически лишь незначительно превышала размер минимальной санкции за совершение одного правонарушения должностным лицом.

Негативное воздействие указанных правовых и процессуальных недостатков на эффективность деятельности инспекций по осуществлению контроля и надзора в возложенной на нее сфере общественных отношений становится очевидным при анализе материалов конкретных административных дел.

В ходе проведения мероприятия были проанализированы 30 таких дел.

Так, по результатам проверки, проведенной в 2008 году в ООО «Благоустройство»³⁶, в ходе которой было выявлено, согласно акту проверки, 23 нарушения 6 различных норм трудового законодательства, был составлен только 1 протокол, на основании которого вынесено постановление о назначении наказания в виде штрафа в размере 30 тыс. рублей на указанное юридическое лицо за одно нарушение - задержку выплаты заработной платы.

Остальные выявленные нарушения отражены только в предписании, никаких процессуальных решений, предусмотренных КоАП (возбуждение производства, отказ в возбуждении, прекращение производства), в их отношении не принято.

Как следует из акта проверки ООО «ГПП-Альметьевнефть»³⁷, в ходе ее выявлено 33 нарушения 18 различных правовых норм. К административной ответственности

³⁶ Государственная инспекция труда в Республике Татарстан.

³⁷ Государственная инспекция труда в Республике Татарстан.

в виде штрафа в размере 5 тыс. рублей привлечен за одно нарушение, выразившееся в неправильном наложении дисциплинарного взыскания, исполнительный директор данного предприятия.

По другим обнаруженным нарушениям никаких процессуальных решений также не принято, они зафиксированы только в предписании. При этом нельзя не отметить, что многие из выявленных инспектором иных нарушений не менее существенны чем то, за которое наложено административное взыскание. Например, нарушались трудовые права работников предприятия: привлечение к сверхурочной работе без письменного согласия, длительное непредоставление отпусков, отзыв из отпусков без согласия работников и т. д. Названные нарушения допускались в отношении нескольких работников и систематически, что вполне может быть оценено как политика предприятия, а не единоличное решение одного должностного лица.

Однако инспектор, выявив значительное количество существенных нарушений, без какого-либо обоснования, по своему усмотрению выбрал одно, оштрафовав при этом должностное лицо, не применив предоставленные ему законодательством полномочия вынести несколько решений о привлечении к административной ответственности (в том числе инициировав привлечение к ответственности юридического лица).

По результатам проверки в ООО «Вытегорский межхозяйственный леспромхоз»³⁸ по вопросам соблюдения законодательства об охране труда было выявлено 18 нарушений различных правовых норм, включая отсутствие должности инженера по охране труда, программ проведения вводного, первичного инструктажа, обучения и проверки знаний по безопасности труда. Однако к административной ответственности в виде штрафа в размере 1,5 тыс. рублей был привлечен лишь мастер предприятия за некоторые из выявленных нарушений.

По итогам проверки муниципального образования «Город Тотьма» в акте зафиксировано 11 нарушений отдельных норм законодательства об охране труда, а в протоколе об административном правонарушении и постановлении о привлечении к административной ответственности главы муниципального образования отражено лишь 5 нарушений. В акте проверки ЗАО «Великоустюгская кисте-щеточная фабрика» зафиксировано 28 нарушений, в протоколе и постановлении - 5³⁹.

Наложение штрафа за нарушение одной или нескольких конкретных норм трудового законодательства (при том, что в акте проверки зафиксирован целый ряд нарушений других норм) оказывает негативное влияние на эффективность осуществления контроля и надзора в целом, поскольку дает сигнал работодателю о некоей градации нарушений по важности и существенности, заставляя его устранять и не допускать в первую очередь именно те нарушения, которые потенциально могут повлечь наложение административного взыскания.

Широта правоприменительных полномочий инспектора, усугубляемая неопределенностью критериев привлечения к ответственности субъектов правонарушения (должностных или юридических лиц), а также отсутствием каких-либо нормативно закрепленных методических подходов, определяющих порядок выполнения органами Роструда возложенной на них функции по привлечению к административной ответственности, в практике работы инспекций приводит к некоторой бессистемности выбора инспекторами мер ответственности за одни и те же правонарушения.

Так, по административному делу в отношении государственного бюджетного учреждения «Мамадышское лесничество», согласно постановлению о назначении административного наказания № 2-54-127151, виновным в совершении административного правона-

³⁸ Государственная инспекция труда в Вологодской области.

³⁹ Обе проверки - Государственная инспекция труда в Вологодской области.

рушения, предусмотренного частью 1 статьи 5.27 КоАП, выразившегося (среди прочего) в не заключении трудовых договоров с работниками в письменной форме (нарушение статьи 67 Трудового кодекса), было признано должностное лицо - руководитель лесничества, на которого был наложен штраф в размере 1,5 тыс. рублей.

За аналогичное правонарушение, допущенное по делу в отношении гаражного кооператива «КАМАЗ-2», к ответственности в виде штрафа в размере 30 тыс. рублей было привлечено юридическое лицо⁴⁰.

За примерно аналогичное нарушение законодательства об оплате труда по административным делам в отношении 4 различных юридических лиц⁴¹ размеры наложенных Государственной инспекцией труда в Вологодской области административных штрафов колебались от 1 тыс. рублей (на руководителя) до 30 тыс. рублей (на юридическое лицо).

Анализ показал, что юридические лица привлекаются к административной ответственности только по итогам проверок, проводимых должностными лицами, начиная от главного государственного инспектора труда и выше (что связано с введенным Рострудом ограничением полномочий государственных инспекторов труда).

В то же время необходимо отметить, что количество и тяжесть выявляемых в ходе проверок нарушений законодательства (иногда до нескольких десятков⁴²) может свидетельствовать о соответствующей политике предприятия (юридического лица) в области соблюдения трудовых прав граждан, и ставить меру ответственности в зависимость от того, какое должностное лицо проводило проверку, представляется неверным.

3. Исполнение государственной функции по обобщению практики применения и анализу причин нарушений трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

В рамках исполнения данной функции Рострудом ежегодно подготавливается доклад о результатах работы по осуществлению государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, который направляется в территориальные органы Роструда, доводится до органов государственной власти и управления.

В докладе о результатах работы в 2007 году анализируются:

- правовые основы и организация государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства;
- общее состояние и проблемы рынка труда и основные результаты надзорно-контрольной деятельности Роструда и его территориальных органов по осуществлению государственного надзора и контроля за соблюдением требований трудового законодательства;
- результаты надзорно-контрольной деятельности по отдельным институтам права;
- состояние производственного травматизма;
- результаты исполнения полномочий в сфере социального партнерства и урегулирования коллективных трудовых споров;
- правоприменительная практика привлечения виновных лиц к ответственности за допущенные нарушения трудового законодательства;
- работа по рассмотрению заявлений, жалоб и обращений граждан по вопросам трудового законодательства;

⁴⁰ Оба административных дела - Государственная инспекция труда в Республике Татарстан.

⁴¹ ООО «Аркаим-К», ООО «ГЭМ-Вологда», ООО «ЧОП «Град», ООО «КВО Строй Трейдинг».

⁴² В предписании № 408 Государственной инспекции труда в Вологодской области от 30 апреля 2008 года ГУК «Вологодский областной театр кукол «Теремок» зафиксировано 59 нарушений, подлежащих устранению, при этом к ответственности привлечен только директор предприятия (штраф 2 тыс. рублей); в предписании № 817 от 22 августа 2008 года ООО «Орлан» отражены 48 нарушений, к ответственности привлечен директор (штраф 3 тыс. рублей).

- общие сведения о территориальных органах Роструда по государственному надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства и осуществляемой ими надзорно-контрольной деятельности в 2007 году;

- основные задачи Роструда на 2008 год в сфере государственного надзора за соблюдением трудового законодательства.

Кроме того, в 4 приложениях к докладу отражены сведения за 2006-2007 годы: о работе государственных инспекций труда по основным направлениям деятельности; о работе федеральной инспекции труда по надзору за соблюдением законодательства об оплате труда; о количестве пострадавших со смертельным исходом; о распределении количества пострадавших на производстве со смертельным исходом по видам экономической деятельности.

Приказом Роструда от 7 ноября 2005 года № 347 утверждена форма ведомственной отчетности № 21-ГИТ «Отчет о работе государственной инспекции» (квартальная с пояснительной запиской), позволяющая с установленной периодичностью анализировать выявляемые нарушения трудового законодательства и принимать соответствующие меры по их устранению.

В рамках выполнения вышеназванной функции Государственной инспекцией труда в Республике Татарстан ежегодно издаются информационно-аналитические бюллетени о ее деятельности, в которых приводится и анализируется обобщенная информация о состоянии законности в трудовых правоотношениях и безопасности труда в этой республике за соответствующий год по следующим основным темам: соблюдение законодательства об оплате труда, трудовой договор, состояние охраны труда (с анализом производственного травматизма).

В данных материалах приводятся наиболее характерные примеры из материалов проведенных контрольных мероприятий, включая принятые меры инспекторского реагирования, анализируются причины основных нарушений законодательства.

По результатам обобщения практики работы Государственная инспекция труда в Республике Татарстан в анализируемом периоде направляла в Роструд предложения: по осуществлению надзора и контроля за реализацией организациями предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами; по организации планирования надзорно-контрольной деятельности в сфере охраны труда, совершенствования правового регулирования трудовых отношений применительно к субъектам малого предпринимательства и др.

Государственной инспекцией труда в Вологодской области ежеквартально проводится анализ контрольно-надзорной деятельности с обобщением информации о состоянии законности в трудовых правоотношениях и безопасности труда в области. В указанных материалах информация приводится по 10 основным разделам: общий анализ соблюдения законодательства о труде и охране труда; организация надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде и охране труда; состояние соблюдения законодательства о труде (в том числе по отраслям); практика выдачи предписаний и наложения штрафов; принятие мер по результатам проверок; работа с жалобами и другими обращениями граждан; данные о взаимодействии с органами исполнительной власти, местного самоуправления, надзорными и контрольными органами, общественными организациями; информационная деятельность, взаимодействие со СМИ; развитие кадрового потенциала и материально-технической базы; предложения по улучшению работы.

Указанные материалы включаются в пояснительную записку к отчету (форма 21-ГИТ) и направляются в Роструд. Кроме того, данная информация ежеквартально направляется губернатору области, в областную прокуратуру, главному федеральному инспектору по Вологодской области.

Помимо этого, ежеквартально инспекторами проводится анализ всех видов происшествий и причин несчастных случаев на производстве с тяжелыми последствиями, который также направляется в Роструд и доводится до работодателей через учебные центры и печатные издания. На основании этих данных департаментом труда и социального развития Вологодской области один раз в полгода в адрес глав муниципальных образований направляются сведения об обстоятельствах и причинах несчастных случаев на производстве со смертельным исходом с целью их доведения до организаций и принятия мер по предупреждению подобных случаев в дальнейшем.

Инспекцией ежегодно подготавливается информация - анализ производственного травматизма (по агропромышленным организациям и организациям лесного хозяйства Вологодской области), которая направляется в соответствующие органы государственной власти Вологодской области.

4. Исполнение государственной функции по анализу обстоятельств и причин выявленных нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

Государственным инспекциям труда (равно как и другим органам и должностным лицам, рассматривающим дела об административных правонарушениях) статьей 29.13 КоАП предоставлено право при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносить в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Указанные организации и должностные лица, в свою очередь, обязаны в течение месяца со дня получения такого представления сообщить о принятых по итогам его рассмотрения мерах.

Более того, статьей 19.6 КоАП установлена ответственность за непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, по такому представлению. Однако, как показало мероприятие, названные выше полномочия инспекторами не используются: представления по устранению причин и условий, способствовавших нарушению законодательства о труде, работодателям по итогам проверок не направляются, и, соответственно, возбуждение административного производства и привлечение к ответственности по статье 19.6 КоАП не осуществляется.

В актах и протоколах по факту совершения административного правонарушения, составляемых инспекторами, причины и условия, способствовавшие совершению административных правонарушений, не отражаются. Необходимо отметить, что форма соответствующего документа (представления) в приказе Роструда от 10 декабря 2004 года № 47, утвердившего формы документов, оформляемых по результатам проводимых гострудинспекциями контрольных мероприятия, отсутствует.

5. Исполнение государственной функции по принятию мер по устранению нарушений и восстановлению нарушенных трудовых прав граждан, имеющиеся полномочия и практика деятельности

Основным инструментом, предоставленным законодательством для реализации данной функции, является выдача субъектам нарушений по результатам проведенных проверок обязательных для исполнения предписаний и контроль за их выполнением.

	2006 г.	2007 г.	9 мес. 2008 г.
Количество выданных предписаний по Российской Федерации	199571	202468	152678
Количество предписаний, не исполненных в срок по Российской Федерации	5540	6179	4922
Удельный вес неисполненных предписаний по Российской Федерации, %	2,8	3,1	3,2
Удельный вес неисполненных предписаний по Республике Татарстан, %	5,3	4,8	4,5
Удельный вес неисполненных предписаний по Вологодской области, %	7,6	0,1	1,4

Как видно из данных таблицы, в целом по Российской Федерации удельный вес неисполненных предписаний в общем количестве выданных в 2006-2008 годах несколько вырос. В то же время в Республике Татарстан, где этот показатель был неизменно выше среднероссийского, наблюдалась положительная динамика снижения доли неисполненных в установленный срок предписаний. Аналогичная динамика наблюдается и в Вологодской области.

Неисполнение в срок выданного инспектором труда предписания образует состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.5 КоАП. Государственные инспектора труда наделены правом составлять протоколы о совершении данного правонарушения, однако, как показал проведенный анализ, оно используется явно недостаточно.

В рассматриваемом периоде доля протоколов, составленных инспекторами труда в отношении лиц, не исполняющих выданные предписания, в общем количестве таких фактов по Российской Федерации составляла 28,3 %, а в исследованных регионах была еще меньше (в Республике Татарстан - 15,1 %, в Вологодской области - 13 процентов).

По итогам рассмотрения судом протокола о совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.5 КоАП, на виновное лицо налагается штраф.

Данный штраф может быть оплачен, однако предписание может так и остаться неисполненным. Нормативно предусмотренные меры инспекторского реагирования на этом заканчиваются, в то время как нарушения трудового законодательства остаются неустраненными.

Представляется, что в законодательстве должен быть предусмотрен механизм, гарантирующий исполнение законного предписания контрольного органа.

Еще одной проблемой, оказывающей негативное влияние на эффективность деятельности инспекций, является отсутствие срока давности обращения гражданина в государственную инспекцию труда по вопросу об устранении нарушений его трудовых прав. Специальные сроки для таких обращений не установлены, однако статья 392 Трудового кодекса в части аналогичного обращения в суд предусматривает соответствующий срок (3 месяца со дня, когда гражданин узнал или должен был узнать о нарушении своего права).

Не менее важным показателем, связанным с предыдущим, является удельный вес неустраненных в установленный срок нарушений.

	2006 г.	2007 г.	9 мес. 2008 г.
Количество выявленных нарушений по Российской Федерации	1862398	1855957	1391926
Количество нарушений, не устраненных в срок, по Российской Федерации	58949	47403	36907
Удельный вес неустраненных нарушений по Российской Федерации, %	3,2	2,6	2,7
Удельный вес неустраненных нарушений по Республике Татарстан, %	5,4	0,9	3,7
Удельный вес неустраненных нарушений по Вологодской области, %	15,8	0,2	0,6

Приведенные данные свидетельствуют о незначительной доле неустраненных нарушений в их общем количестве в анализируемом периоде как в целом по стране, так и в регионах.

Помимо контроля за исполнением предписаний, инспектора в рамках реализации рассматриваемой функции также наделены полномочиями по устранению обнаруженных нарушений и восстановлению нарушенных прав непосредственно в ходе проведения проверок. Так, инспектора вправе требовать:

- отмены незаконных приказов об увольнении (в 2007 году отменено по требованию инспекторов 1622 таких приказа);
- отмены незаконных дисциплинарных взысканий работников (в 2007 году - 4202 случая);
- оформления трудовых договоров с работниками (в 2007 году - 56178 договоров);

- прекращения использования не имеющих сертификатов и не отвечающих требованиям охраны труда средств индивидуальной защиты работников (в 2007 году - 109146 единиц 491 вида таких средств);

- отстранения от работы лиц в связи с непрохождением в установленном порядке обучения, инструктажа, стажировки на рабочих местах и проверки знаний требований охраны труда (в 2007 году - 138251 случай).

Выводы

1. Необходимость осуществления контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства обусловлена положениями Конституции Российской Федерации, гарантирующей государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, включая право на труд и во многом производное от него право на социальное обеспечение.

Одной из перспективных задач, направленных на развитие рынка труда в Российской Федерации, согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, является обеспечение соблюдения норм и правил в сфере регулирования рынка труда и трудовых отношений, а также повышение эффективности контроля и надзора за их исполнением.

2. Для того, чтобы гражданин мог реализовать свое право на труд, государство должно решить следующие задачи:

- нормативно закрепить обязательные для всех участников трудовых отношений требования, призванные гарантировать гражданам возможность реализации права на труд;

- создать систему стимулов участников трудовых отношений к соблюдению трудового законодательства, включая комплекс мер ответственности за нарушение установленных требований, обеспечив их соразмерность тяжести совершенного правонарушения;

- сформировать эффективные механизмы защиты прав участников трудовых отношений, включая систему контроля за соблюдением трудового законодательства и процедуры привлечения к ответственности виновных в его нарушении.

3. Особенностью системы правового регулирования трудовых отношений является наличие в ней:

- значительного числа международных правовых актов (конвенций и рекомендаций МОТ, ратифицированных Российской Федерацией);

- большого массива узкоспециальных нормативных правовых актов (санитарных, строительных и др. правил, актов в области охраны труда), локальных нормативных актов (сфера действия которых ограничивается отношениями одного работодателя со своими работниками), а также коллективных договоров и соглашений.

4. Система стимулов участников трудовых отношений к соблюдению трудового законодательства должна включать в себя меры:

- позитивного стимулирования, т. е. такие меры со стороны государства, которые поощряли бы соблюдение требований трудового законодательства как работодателями (налоговые преференции в части расходов на улучшение охраны труда своих работников, аттестацию рабочих мест и пр.), так и работниками (создание понятной, доступной и оперативной системы защиты их трудовых прав);

- негативное стимулирование, т. е. комплекс мер ответственности за нарушение установленных требований.

5. Система мер ответственности участников трудовых отношений за нарушение трудового законодательства определена в Трудовом кодексе Российской Федерации, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовном кодексе Российской Федерации.

В соответствии с Конвенцией МОТ № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле в российском законодательстве предусмотрены санкции по 2 разновидностям проступков:

- за нарушение законодательных положений, применение которых подлежит контролю со стороны инспекторов труда;
- за противодействие, оказанное инспекторам труда при осуществлении ими своих обязанностей.

Такое разделение зафиксировано в Трудовом кодексе (статьи 362 и 363) и в КоАП (часть правонарушений содержится в главе об административных правонарушениях, посягающих на права граждан, а другая - в главах об административных правонарушениях против порядка управления и посягающих на общественный порядок и общественную безопасность).

6. Органом, реализующим государственную функцию по осуществлению контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства, имеющим полномочия по привлечению субъектов трудовых правоотношений к финансовой ответственности в виде штрафа, а также выступающим в роли участника бюджетных правоотношений, наделенного статусом главного администратора (администратора) доходов бюджета, являются, соответственно, Роструд и его территориальные органы в субъектах Российской Федерации (государственные инспекции труда).

7. Рострудом не доводились до государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации какие-либо методические указания по планированию контрольно-ревизионной деятельности. Планирование осуществляется руководством государственных инспекций труда с учетом поручений и рекомендаций Роструда, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, анализа состояния условий и охраны труда, уровня травматизма на предприятиях, информации других государственных органов, обращений граждан.

8. В анализируемом периоде Рострудом до государственных инспекций труда как администраторов доходов бюджета ежегодно доводились целевые прогнозные показатели денежных взысканий (штрафов) за нарушение трудового законодательства.

9. Исследование показателей, характеризующих результаты деятельности Роструда и ее территориальных органов, в том числе по администрированию штрафов за нарушение трудового законодательства, выявило наличие следующих основных тенденций.

9.1. Количество выявленных нарушений трудового законодательства в рассматриваемом периоде имело тенденцию к снижению, что может свидетельствовать об общем улучшении ситуации с соблюдением требований законодательства о труде и об охране труда.

9.2. В целом по Российской Федерации и в Вологодской области структура выявляемых нарушений остается неизменной - около 2/3 от их общего количества составляют нарушения, связанные с охраной труда.

В то же время в Республике Татарстан эта структура в анализируемом периоде существенно поменялась - с 2005 года более чем в 2 раза возрос удельный вес нарушений, не связанных с охраной труда.

Из общего количества более половины (как в целом по стране, так и в исследованных регионах) составляют нарушения, совершаемые в организациях, относящихся к 4 отраслям экономики: сельскому и лесному хозяйству; строительству; обрабатывающим производствам; торговле, ремонту автотранспорта, бытовых изделий и предметов личного пользования и общественному питанию.

9.3. Число наложенных на виновных лиц административных штрафов в анализируемом периоде было на порядок ниже количества выявленных инспекторами наруше-

ний отдельных норм законодательства о труде и об охране труда, что связано с наличием ряда недостатков как в сфере правового регулирования, так и в практической деятельности государственных инспекций труда. В среднем по стране в 2007 году лишь каждое 18 выявленное нарушение повлекло наложение штрафа, в Республике Татарстан - каждое 15, в Вологодской области - каждое 11 выявленное нарушение.

9.4. Средний размер налагаемых штрафов в целом по Российской Федерации в рассматриваемом периоде не достигал уровня 4 тыс. рублей, что, с учетом размеров санкций соответствующих статей КоАП, свидетельствует о том, что в подавляющем большинстве случаев инспекторами налагаются штрафы на должностных (физических) лиц, а возможность привлечения к ответственности юридических лиц используется достаточно редко.

9.5. Более 98 % штрафов налагалось за совершение правонарушений, подпадающих под признаки деяния, предусмотренного частью 1 статьи 5.27 КоАП. При этом более 1/3 от общего количества штрафов государственными инспекциями труда в Вологодской области и Республике Татарстан налагалось за нарушение норм, содержащихся в разделе Трудового кодекса «Оплата и нормирование труда».

Анализ показал, что, например, в Вологодской области в 2007 году более 60 % нарушений норм Трудового кодекса, за совершение которых виновные субъекты привлекались к административной ответственности, приходилось на нарушения требований лишь 5 статей Трудового кодекса (всего были установлены нарушения 110 статей).

9.6. Наблюдается тенденция постоянного возрастания доли положительных решений судебных органов по протоколам об административных правонарушениях, направляемым должностными лицами государственных инспекций труда.

9.7. Сумма наложенных денежных взысканий (штрафов) за 2005-2007 годы выросла в 2,4 раза.

9.8. Выявлены также негативные факторы, свидетельствующие о недостаточной эффективности деятельности государственных инспекций труда, в том числе:

- рост удельного веса неисполненных предписаний в общем количестве выданных;
- низкий уровень привлечения виновных лиц к административной ответственности за неисполнение выданных инспекторами предписаний;
- увеличение доли неуплаченных в срок штрафов в их общем количестве.

10. Финансовая составляющая в деятельности органов, осуществляющих контроль в области трудовых отношений, не должна являться доминирующей.

Основным критерием работы контролирующего органа является не столько объем поступивших в бюджетную систему средств от уплаты штрафов, сколько уменьшение количества совершаемых правонарушений, отсутствие рецидивов, полное и неукоснительное исполнение требований контролирующего органа об устранении имеющихся нарушений, а также причин и условий их совершения.

11. Функция главного администратора (администратора) доходов бюджета для Роструда и государственных инспекций труда является производной от других государственных функций, возложенных на эти органы.

В соответствии со статьей 160.1 Бюджетного кодекса администратор осуществляет начисление, учет и контроль за своевременностью платежей в бюджет, осуществляет взыскание задолженности по ним. Выполняя перечисленные выше задачи, контрольный орган реализует предусмотренную КоАП стадию административного производства по исполнению постановления о наложении административного штрафа (статья 32.2).

В указанном случае практически сливаются 2 функции контролирующего органа: функция администратора доходов бюджета и функция уполномоченного органа по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Таким образом, эффективность работы контролирующих органов (Роструда и государственных инспекций труда) в качестве администраторов доходов бюджетов в части штрафов за нарушение трудового законодательства непосредственно зависит от эффективности выполнения ими государственной функции по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

В свою очередь, эта функция непосредственно вытекает из другой государственной функции - осуществления контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства.

В ходе взыскания штрафа реализуется решение о привлечении к ответственности виновного лица. Этой мере сопутствуют также 2 другие, направленные на восстановление трудовых прав граждан и предупреждение нарушений трудового законодательства впредь (принятие мер по устранению нарушений и восстановлению нарушенных трудовых прав граждан; анализ обстоятельств и причин выявленных нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права).

Реализация этих функций также связана с администрированием Рострудом и государственными инспекциями труда соответствующих штрафов (за невыполнение соответствующих предписаний (представлений) контролирующего органа).

Чем более четко и эффективно Рострудом и государственными инспекциями труда будут выполняться государственные функции по осуществлению контроля и привлечению к ответственности виновных лиц, тем более эффективно будет реализовываться и функция администратора бюджетных средств в части административных штрафов.

12. Объем поступающих средств в условиях повышения эффективности исполнения контрольной функции должен уменьшаться, поскольку количество правонарушений должно снижаться. Все стадии осуществления контроля и реализации вытекающих из его осуществления функций (привлечение к ответственности и взыскание штрафов), в конечном счете, должны быть направлены на устранение выявленных нарушений и недопущение их возникновения в будущем.

В этой связи доведение (даже в порядке информации) прогнозных показателей поступлений доходов, являющихся по существу плановыми заданиями органам, осуществляющим контроль и надзор, по суммам штрафных санкций, с последующим использованием показателей их исполнения для оценки деятельности этих органов как администраторов доходов бюджетов, а также установление прогнозных показателей на очередной финансовый год от достигнутых в истекшем финансовом году, не в полной мере соответствует основной задаче контролирующих органов - обеспечить правопорядок в соответствующей сфере правового регулирования.

Поэтому представляется, что прогнозные показатели по штрафным санкциям для целей бюджетного законодательства могли бы планироваться в доходах бюджетов (кассовом плане) общей суммой (например, по факту поступлений прошлого года) без доведения прогнозных показателей поступлений штрафных санкций главным администраторам доходов бюджетов.

13. В 2005-2008 годах Рострудом и государственными инспекциями труда в Республике Татарстан и Вологодской области осуществлялись бюджетные полномочия главного администратора и администраторов доходов бюджета, закрепленные в статье 160.1 Бюджетного кодекса и реализуемые в соответствии с правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 995.

14. Фактический объем поступивших в федеральный бюджет денежных взысканий за нарушение трудового законодательства значительно превысил прогнозный объем этих поступлений: в целом по Российской Федерации - в 2005 году в 2,0 раза, 2006 году - 1,2 раза, 2007 году - 1,3 раза (с учетом первоначально установленного объема - в 1,9 раза), за 9 месяцев 2008 года составил 93,2 % (с учетом первоначально установленного объема - 186,2 %) от годовых прогнозных показателей. По Респуб-

лике Татарстан превышение составило, соответственно, в 3,5 раза, 1,3 раза, 1,7 раза; по Вологодской области - в 1,2 раза, 1,4 раза, 1,3 раза.

Значительные различия между суммами взысканных штрафов и прогнозными показателями подтверждают вывод о некорректности и бесперспективности планирования объемов показателей таких доходов, как административные штрафы.

15. Для успешной реализации каждой из перечисленных выше государственных функций, возложенных на Роструд и государственные инспекции труда, необходимо наличие:

- качественных правовых установлений в соответствующей области правового регулирования;
- правильного и четкого порядка реализации этих установлений правоприменительными органами.

Недостатки правового регулирования могут привести к снижению эффективности выполнения государственных функций. В свою очередь, нечеткость осуществления административных процедур нивелирует качество юридических норм.

16. Проведенный анализ позволяет выделить две группы обстоятельств (рисков), оказывающих негативное влияние на эффективность исполнения Рострудом и государственными инспекциями труда названных выше государственных функций:

- внешние (недостатки самого законодательства, включая процессуальное);
- внутренние (недостатки в организации исполнения контрольным органом возложенных на него государственных функций).

К внешним рискам относятся пробелы в праве, противоречивость правовых установлений, закрепленных в различных нормативных актах, а также несовершенство административных процедур.

Внутренними рисками являются:

- несовершенство практики применения административных процедур;
- неиспользование в полной мере предоставляемых законодательством полномочий;
- недостаточность ресурсов для осуществления эффективного контроля и надзора.

Пробелы права и противоречивость законодательства, а также несовершенство административных процедур являются признаками коррупциогенности правовых норм.

17. Проведенный анализ выявил наличие всех вышеназванных рисков, что позволяет прийти к выводу о недостаточной эффективности деятельности Роструда и его территориальных органов по администрированию штрафов за нарушение трудового законодательства.

17.1. Факторы пробельности и противоречивости законодательства.

17.1.1. Помимо Конвенции, Трудового кодекса и КоАП проведение государственного контроля (надзора), в том числе государственными инспекциями труда, регламентируется Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Такой вывод следует из общего анализа норм названного Федерального закона, поскольку в статье 1 среди отношений, к которым этот Закон не применяется, трудовые отношения не названы.

Однако представляется, что другие нормы этого Федерального закона позволяют поставить под сомнение возможность его применения к трудовым отношениям.

Так, согласно статье 2 Закона № 134-ФЗ в целях этого Федерального закона под государственным контролем (надзором) понимается проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными

правовыми актами. Представляется, что данное определение не применимо к тем отношениям, которые подлежат контролю со стороны федеральной инспекции труда.

Часть 4 статьи 7 Закона № 134-ФЗ устанавливает, что в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем 1 раз в 2 года, а в отношении субъекта малого предпринимательства - не ранее чем через 3 года с момента его государственной регистрации.

Следует отметить, что данная норма не в полной мере соответствует положениям статьи 16 Конвенции, закрепившей правило об инспектировании предприятий «так часто и так тщательно, как это необходимо для обеспечения эффективного применения соответствующих законодательных положений». Кроме того, представляется сомнительной обоснованность проверки субъекта малого предпринимательства в части соблюдения им требований трудового законодательства не ранее чем через 3 года с момента его государственной регистрации - ведь надлежащие условия, например, в области охраны труда должны быть созданы уже к моменту начала его функционирования.

Практика работы Роструда и государственных инспекций труда показывает, что основное количество обращений граждан о нарушении их трудовых прав поступает в отношении работодателей - субъектов малого и среднего предпринимательства, где в ходе проверок выявляется наибольшее количество нарушений трудового законодательства и законодательства об охране труда.

Таким образом, представляется, что, учитывая международный аспект регулирования деятельности федеральной инспекции труда, целесообразность и обоснованность распространения на ее деятельность положений Закона № 134-ФЗ могут быть поставлены под сомнение. При этом следует учесть, что 15 видов государственного контроля выведены за рамки действия названного Федерального закона.

17.1.2. Согласно статье 4.5 КоАП постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении 2 месяцев со дня совершения административного правонарушения. Исключение из этого правила составляет достаточно большое количество видов нарушений, за совершение которых постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении 1 года со дня его совершения.

Однако в этот перечень по неизвестным причинам не попали нарушения, связанные с законодательством о труде и об охране труда, общественная опасность которых ничуть не меньше, чем, например, нарушений налогового и бюджетного законодательства, а также законодательства о защите прав потребителей. Непонятно, почему применять меры административной ответственности за нарушение правил привлечения к трудовой деятельности иностранных работников можно в течение года, а за нарушение трудовых прав собственных граждан - только в течение 2 месяцев.

17.1.3. В соответствии со статьей 353 Трудового кодекса государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства всеми работодателями на территории Российской Федерации осуществляет федеральная инспекция труда. Соответствующие термины «надзор» и «контроль» употребляются и в иных нормативных правовых актах (положение о Федеральной службе по труду и занятости, Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и др.). Однако ни в одном из действующих нормативных правовых актов не проведено четкого различия между терминами «контроль» и «надзор».

17.1.4. Трудовой кодекс предусматривает ответственность за нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в то время как в статье 5.27 КоАП содержатся санкции за нарушение законодательства о труде и об охране труда. Наличие в КоАП термина, отличающегося от

формулировки Трудового кодекса и не имеющего определения для целей административного законодательства, не позволяет четко определить круг нормативных актов, включаемых в понятие «законодательство о труде».

17.1.5. Из сферы контроля за соблюдением трудового законодательства, осуществляемой федеральной инспекцией труда, исключено значительное количество граждан, реализующих свое право на труд в форме военной, правоохранительной, государственной гражданской (частично) и муниципальной (частично) службы.

При этом отсутствуют какие-либо специализированные структуры (аналогичные федеральной инспекции труда), которые осуществляли бы независимый контроль за соблюдением названными выше категориями граждан своего права на труд. Специальных мер ответственности (административной, уголовной) за нарушения в этой области в действующем законодательстве нет, хотя в некоторых случаях речь может идти о совершенно аналогичных нарушениям законодательства о труде деяниях (например, о незаконном увольнении, непредоставлении в установленный срок ежегодного оплачиваемого отпуска и т. д.).

17.1.6. В статье 362 Трудового кодекса в качестве субъектов, которые могут быть привлечены к ответственности за нарушение трудового законодательства, фигурируют работодатели - физические лица, однако в санкции статьи 5.27 КоАП упоминаются только физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, т. е. другие физические лица, являющиеся работодателями, не являющиеся субъектами ответственности по законодательству об административных правонарушениях.

17.1.7. Трудовым кодексом и Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» предусмотрена ответственность (в том числе административная и уголовная) должностных лиц, работодателей, нарушающих права и гарантии деятельности профессиональных союзов. Однако соответствующих составов правонарушений (преступлений) ни КоАП, ни Уголовный кодекс не содержат.

В Государственной инспекции труда в Вологодской области практикуется привлечение к административной ответственности виновных в нарушении прав профессиональных союзов, закрепленных в Трудовом кодексе, по статье 5.27 КоАП.

17.1.8. За нарушение трудовых прав инвалидов к административной ответственности могут привлекаться только должностные лица (статья 5.42 КоАП). Причина отсутствия административной ответственности юридических лиц за нарушение трудовых прав инвалидов объясняется наличием в Федеральном законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» отсылочной нормы, предусматривающей, что лишь граждане и должностные лица, виновные в нарушении прав и свобод инвалидов, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 32). Однако КоАП не предусматривает и ответственности граждан - работодателей за нарушение трудовых прав инвалидов, при наличии прямого указания на это в законодательстве об инвалидах. Кроме того, неясны мотивы, по которым законодатель, предусматривая уголовную ответственность за нарушение трудовых прав беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до 3 лет, не предусмотрел аналогичную ответственность за нарушение трудовых прав инвалидов.

17.1.9. КоАП в качестве субъектов ответственности за нарушение законодательства о коллективных договорах (соглашениях) называет лишь работодателей либо их представителей (должностных лиц) (статьи 5.28-5.33). Однако в соответствующих этим статьям КоАП положениях Трудового кодекса речь идет от ответственности представителей сторон коллективных переговоров (т. е. не только работодателя, но и работников) (статьи 54, 55, 416).

Таким образом, законодательство об административных правонарушениях не предусматривает реализации положений трудового законодательства об ответственности сторон коллективных переговоров, ограничиваясь лишь представителями одной стороны (работодателя).

17.1.10. Некоторые положения КоАП нуждаются в уточнении. Так, в административном законодательстве отсутствует понятие «сокрытый страховой случай» (статья 5.44), т. е. не сформулированы конкретные характеристики действия (бездействия) работодателя, влекущего для него негативные последствия в виде административной ответственности (использование в законодательстве так называемого «неизвестного термина»).

Кроме этого, представляется целесообразным дополнительно рассмотреть вопрос об ужесточении административного наказания за совершение правонарушения по статье 5.44 КоАП, установив его хотя бы на уровне санкции статьи 5.27 КоАП. Административный штраф на должностных лиц в размере до 1 тыс. рублей, на юридических лиц - до 10 тыс. рублей за сокрытие несчастного случая на производстве не способствует коренному улучшению состояния дел в этом вопросе. Так, за 2005-2008 годы в Республике Татарстан государственными инспекторами труда расследовано 2255 несчастных случаев, в том числе 393 сокрытых от расследования или учета, в Вологодской области - 811 несчастных случаев, в том числе 17 сокрытых от расследования или учета.

Тяжесть данного правонарушения заключается в невозможности для пострадавшего от несчастного случая на производстве реализовать свои права на меры социальной поддержки в рамках Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». В то же время за нарушение любого положения какого-либо ведомственного акта, относящегося к законодательству о труде или об охране труда, на должностное лицо может быть наложен штраф в сумме до 5 тыс. рублей, на юридическое - до 50 тыс. рублей (т. е. в 5 раз больше, чем за сокрытие страхового случая).

17.1.11. В действующем законодательстве не определены основания и сроки для принятия администратором доходов бюджета решения о списании безнадежной задолженности по наложенному административному штрафу.

17.2. Фактор несовершенства административных процедур.

17.2.1. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 утвержден Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Сроки разработки и утверждения указанных регламентов Порядком не установлены.

До настоящего времени Минздравсоцразвития России не утверждены административные регламенты исполнения Рострудом возложенных на него в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 324, государственных функций, в том числе, по:

- осуществлению государственного надзора и контроля за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- рассмотрению дел об административных правонарушениях;
- обобщению практики применения и анализу причин нарушений трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- анализу обстоятельств и причин выявленных нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- принятию мер по устранению нарушений и восстановлению нарушенных трудовых прав граждан.

17.2.2. Диспозиция статьи 5.27 (нарушение законодательства о труде и об охране труда), охватывающая целую отрасль права, содержит в себе значительные коррупционные риски, поскольку предусматривает возможность привлечения к административной ответственности за любое нарушение законодательства о труде и об охране труда без какого-либо разделения возможных правонарушений на конкретные виды и градации мер ответственности за их совершение в зависимости от общественной опасности.

17.2.3. В законодательстве отсутствуют:

- четко определенные условия привлечения к административной ответственности различных субъектов правонарушения, а также какие-либо правила, устанавливающие, в каких случаях необходимо привлекать к ответственности одного, а в каких - нескольких субъектов правонарушения (за одно правонарушение возможно привлечение к ответственности как должностного, так и юридического лица, либо обоих виновных субъектов);

- критерии отнесения административного правонарушения к малозначительным (статья 2.9 КоАП).

17.2.4. При принятии правоприменительных решений полномочия инспектора отличаются необоснованной широтой.

Обнаружив в ходе проверки любое нарушение какой-либо нормы правового акта (в диапазоне от Трудового кодекса до локального или узковедомственного), инспектор в полном соответствии с установленным порядком, основываясь исключительно на собственном мнении, может принять следующие решения:

- освободить виновное лицо от административной ответственности, признав правонарушение малозначительным, и ограничиться устным замечанием в соответствии со статьей 2.9 КоАП;

- привлечь к ответственности должностное лицо, наложив штраф в пределах от 1 до 5 тыс. рублей;

- привлечь к ответственности юридическое лицо, наложив штраф в размере от 30 до 50 тыс. рублей;

- привлечь к ответственности и должностное, и юридическое лицо (суммарный диапазон штрафных санкций - от 31 до 55 тыс. рублей).

При определении размера штрафа, примененного инспектором в условиях отсутствия регламентных требований и критериев, учитываются только смягчающие и отягчающие обстоятельства, а также субъективно - последствия правонарушения. Исходя из этого, размер наложенного штрафа может составлять от 0 до 55 тыс. рублей за одно правонарушение.

17.2.5. В законодательстве отсутствует механизм реализации полномочий инспекторов в части привлечения к административной ответственности должностных лиц по статьям 19.4 (воспрепятствование осуществлению должностным лицом служебных обязанностей) и 19.7 (непредоставление информации) КоАП.

Для составления протоколов по данным административным правонарушениям инспектору необходима информация о нарушителе (Ф.И.О., должность, место рождения, смягчающие или отягчающие обстоятельства, письменное объяснение и др.). Если руководитель организации препятствует инспектору в проведении проверки, не предоставляет необходимую для ее проведения информацию, вполне естественно предположить, что он не представит никаких сведений и о себе. В результате в таких случаях протокол о совершении административного правонарушения составить не представляется возможным.

17.2.6. В законодательстве отсутствует механизм, гарантирующий исполнение законного предписания контрольного органа об устранении выявленных недостатков.

В случае выявления нарушений трудового законодательства инспекторами выдаются предписания для их устранения в установленный законодательством срок. Если предпри-

сание в этот срок не будет исполнено, инспектором составляется протокол о совершении административного правонарушения по статье 19.5 КоАП, который направляется для рассмотрения в суд. По итогам рассмотрения судом на должностное лицо налагается штраф. Штраф может быть оплачен, но предписание может так и остаться неисполненным. Однако на этом меры реагирования государственной инспекции труда заканчиваются, однако нарушения трудового законодательства остаются неустранимыми.

17.2.7. В КоАП содержится состав правонарушения, объект которого может быть отнесен к трудовому законодательству, но по которому государственные инспекторы труда не наделены полномочиями ни по рассмотрению дел, ни по составлению протоколов - статья 13.11, предусматривающая ответственность за нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных).

Несмотря на то, что вопросы, связанные с персональными данными, регламентируются специальным Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных», в Трудовом кодексе имеется глава 14 «Защита персональных данных работника», в которой подробно освещены данные вопросы применительно к трудовым правоотношениям, а также обозначена ответственность за нарушение норм, регулирующих обработку и защиту персональных данных работника (статья 90).

Однако, как следует из статей 28.4 и 23.1 КоАП, возбуждение дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 13.11, относится к исключительной компетенции прокурора, а его рассмотрение осуществляется судом.

Уже отмечавшаяся ранее широта диспозиции статьи 5.27 КоАП с учетом наличия в Трудовом кодексе названной выше специальной главы, позволяет, несмотря на присутствие в КоАП специального состава правонарушения, привлекать лиц, виновных в нарушении нормативных установлений, связанных с защитой персональных данных работника, к ответственности за нарушение законодательства о труде (практика работы Государственной инспекции труда в Вологодской области).

17.2.8. По наиболее существенным правонарушениям (воспрепятствование деятельности государственных инспекторов труда, невыполнение их предписаний и пр.), а также правонарушениям, в качестве мер ответственности за совершение которых предусмотрена дисквалификация, соответствующие протоколы, составленные инспекторами, направляются для рассмотрения в судебные органы.

Однако по непонятным причинам в эту же группу попали нарушения трудовых прав инвалидов (статья 5.42 КоАП), хотя за их совершение КоАП предусматривает всего лишь наложение административного штрафа.

17.2.9. В действующем законодательстве не предусмотрена обязанность органа, производящего государственную регистрацию юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (Федеральная налоговая служба), представлять органам, осуществляющим контроль и надзор в сфере трудового законодательства, информацию из единого государственного реестра юридических лиц и единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

В результате практически отсутствует официальный источник информации, необходимый государственным инспекциям труда при осуществлении планирования своей деятельности и реализации ими своих функций (юридический и фактический адрес работодателя, данные руководителя и пр.).

17.2.10. В трудовом законодательстве отсутствует специальный срок давности обращения гражданина в федеральную инспекцию труда по вопросу об устранении нарушений его трудовых прав, при этом статья 392 Трудового кодекса в части аналогичного

обращения в суд предусматривает соответствующий срок (3 месяца со дня, когда гражданин узнал или должен был узнать о нарушении своего права).

17.3. Фактор несовершенства практики применения административных процедур (в государственных инспекциях труда в Республике Татарстан и Вологодской области).

17.3.1. Инспекторами не в полной мере используются предусмотренные КоАП меры воздействия на виновных лиц при выявлении нескольких правонарушений в ходе одной проверки.

Законодательство об административных правонарушениях при применении пункта 1 статьи 5.27 КоАП допускает 2 варианта разрешения вопроса о привлечении к ответственности:

- признание совокупности всех выявленных и зафиксированных в акте проверки нарушений отдельных норм трудового законодательства одним административным правонарушением, предусмотренным диспозицией статьи 5.27 КоАП (нарушение законодательства о труде и об охране труда) с привлечением к ответственности юридического лица, руководителя предприятия и (или) иных должностных лиц, если по отдельным нарушениям конкретных норм будет установлена их вина;

- признание нарушения каждой конкретной нормы того или иного нормативного правового акта, относящегося к законодательству о труде и об охране труда, самостоятельным правонарушением, за которое может наступать ответственность как юридического, так и должностного лица.

Анализ практической деятельности государственных инспекций труда в Республике Татарстан и Вологодской области показал, что при проведении проверки инспектор, как правило, обнаруживает нарушения (как единичные, так и множественные) нескольких норм законодательства о труде и об охране труда. Все эти нарушения с указанием конкретных статей и пунктов нормативных правовых актов фиксируются в акте проверки.

В большинстве случаев инспектора составляют лишь один протокол об административном правонарушении, налагая штраф на должностное или юридическое лицо:

- за наиболее серьезный проступок, указывая в протоколе в качестве нарушенной лишь одну норму из перечисленных в акте проверки (Республика Татарстан);

- за часть выявленных нарушений или всю их совокупность (Вологодская область).

Таким образом, имеют место случаи, когда часть нарушений, зафиксированных в актах, по которым срок давности для целей привлечения к ответственности в соответствии со статьей 4.5 КоАП не истек, не отражается в протоколах об административных правонарушениях и, следовательно, вопреки установленному КоАП порядку, дела по фактам совершения некоторых перечисленных в акте проверки нарушений не возбуждаются.

В результате, при весьма значительном количестве выявленных нарушений число наложенных на виновных лиц административных штрафов на порядок ниже. Так, в среднем по стране в 2007 году наложение штрафа влекло лишь каждое 18, в Республике Татарстан - каждое 15, в Вологодской области - каждое 11 выявленное нарушение.

17.3.2. Должностными лицами государственных инспекций труда крайне редко выносятся определения об отказе в возбуждении административного производства, необходимость вынесения которых предусмотрена частью 5 статьи 28.1 КоАП в случае, если проверка проводилась по фактам, изложенным в материалах, заявлениях, сообщениях сторонних (внешних) лиц и органов, и данные факты не нашли своего подтверждения в ходе проверки (Республика Татарстан).

17.3.3. В деятельности Государственной инспекции труда в Вологодской области имеются недостатки, связанные с использованием такой категории, как малозначительность совершенного правонарушения: принимаются постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении в отношении юридиче-

ских лиц за малозначительностью, в которых указывается, что они были приняты с учетом привлечения к ответственности руководителей этих юридических лиц за те же правонарушения, что не соответствует положениям административного законодательства (категория малозначительности характеризует последствия совершенного правонарушения и исключает ответственность любого субъекта правонарушения).

17.3.4. В приказах (распоряжениях) государственных инспекций труда, являющихся основанием для проведения контрольных мероприятий, не указываются правовые основания проведения проверки, не всегда указываются цели, задачи и предмет проверки, а также даты ее начала и окончания, что не соответствует требованиям статьи 7 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

17.3.5. В актах, оформляемых государственными инспекторами труда, отсутствуют сведения о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение выявленных нарушений, что не соответствует требованиям статьи 9 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и приказа Роструда от 10 декабря 2004 года № 47.

17.4. Фактор неиспользования инспекторами в полной мере предоставляемых законодательством полномочий (в государственных инспекциях труда в Республике Татарстан и Вологодской области).

17.4.1. Анализ практики деятельности государственных инспекций труда показывает, что в большинстве случаев к административной ответственности привлекаются должностные лица предприятий, тогда как наложение штрафов на юридическое лицо осуществляется только в исключительных случаях, а предоставленная законодательством возможность наложения штрафов по итогам проведения одной проверки одновременно на обоих субъектов правонарушения используется редко.

Так, общее количество штрафов, наложенных инспекторами обеих государственных инспекций труда в 2007 году, составило 4701, из которых 4609, или 98,0 %, - на должностных лиц и только 92 штрафа (2,0 %) - на юридических лиц. Аналогичная ситуация наблюдалась и в 2008 году. За 9 месяцев текущего года инспекциями наложен 4171 штраф, из которых только 170 штрафов, или 4,1 % от общего количества, - на юридических лиц.

В то же время проведенный анализ норм КоАП (статьи 2.1 и 2.4) показывает, что доказывание вины юридического лица в большинстве случаев является более простым, чем должностного (фактически, такая вина презюмируется).

Так, согласно части 2 статьи 2.1 КоАП юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения уже в случае, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Поскольку любое юридически значимое действие на предприятии оформляется соответствующим документом (приказом, распоряжением) от имени юридического лица, а любое бездействие фактически представляет собой отсутствие такого документа, очевидно, что в большинстве случаев вина юридического лица в совершении правонарушения имеется, в особенности, когда нарушения допускаются в отношении нескольких работников и систематически.

Множественные нарушения, которые выявляются в большей части проводимых проверок, могут быть оценены как политика предприятия, а не единоличные решения одного или нескольких должностных лиц.

Необходимо отметить, что сложившаяся практика во многом обусловлена исключением из перечня лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях в отношении юридических лиц, государственных инспекторов труда.

В соответствии с пунктом 2 Перечня должностных лиц Федеральной службы по труду и занятости и ее территориальных органов по государственному надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации), уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, утвержденного приказом Роструда от 10 апреля 2006 года № 60, исключены государственные инспекторы труда (часть 1 статьи 5.27 в части нарушений законодательства, за совершение которых может быть назначено административное наказание в виде административного штрафа на юридических лиц).

Согласно статье 23.12 КоАП федеральная инспекция труда и подведомственные ей государственные инспекции труда рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 5.27, статьями 5.28-5.34, 5.44 Кодекса. Никаких исключений для государственных инспекторов труда в части их полномочий в отношении юридических лиц КоАП не делает.

В результате, например, в государственной инспекции труда в Вологодской области юридические лица привлекаются к административной ответственности только по итогам проверок, проводимых должностными лицами, начиная от главного государственного инспектора труда и выше.

17.4.2. В актах и протоколах по факту совершения административного правонарушения, составляемых государственными инспекторами труда в Республике Татарстан и Вологодской области, причины и условия, способствовавшие совершению административных правонарушений, не отражаются.

Представления по устранению причин и условий, способствовавших нарушению законодательства о труде, предусмотренные статьей 29.13 КоАП, работодателям по итогам проверок не направляются и, соответственно, не осуществляется возбуждение административного производства и привлечение к ответственности по статье 19.6 КоАП за непринятие по такому представлению мер по устранению названных выше причин и условий. В государственных инспекциях труда отсутствует утвержденная Рострудом форма такого представления.

Тем самым не исполняется государственная функция по анализу обстоятельств и причин выявленных нарушений трудового законодательства.

17.4.3. В работе государственных инспекций труда практически не применяется статья 20.25 КоАП (неуплата административного штрафа в установленный срок влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа).

17.5. Фактор недостаточности ресурсов для осуществления эффективного контроля и надзора.

Деятельность Роструда и его территориальных органов в анализируемом периоде осуществлялась в условиях постоянного увеличения численности занятых работников и существенного роста количества зарегистрированных хозяйствующих субъектов. При этом численность инспекторского состава на протяжении всего рассматриваемого периода оставалась практически неизменной и даже несколько уменьшилась.

Так, численность занятых работников в Российской Федерации в период с 2005 по 2008 год выросла на 3,4 %, количество зарегистрированных хозяйствующих субъектов - более чем в 1,5 раза, а число инспекторов уменьшилось на 14 человек. Аналогичная ситуация складывается и в регионах.

Одним из показателей степени потенциальной защищенности трудовых прав граждан может служить соотношение количества работников и государственных инспекторов труда. Анализ динамики данного соотношения свидетельствует о существенном росте числа работников, приходящихся на одного инспектора.

С 2005 года как в среднем по стране, так и в исследованных регионах снижалась доля охвата проверками хозяйствующих субъектов. Вышеуказанные тенденции оказывают негативное влияние на эффективность работы инспекций труда и свидетельствуют о недостаточности их кадровых ресурсов.

18. На эффективность работы государственных инспекций труда по осуществлению контроля за соблюдением законодательства о труде и об охране труда и выполнению функций администратора бюджетных средств негативно влияет также отсутствие достаточного методологического обеспечения со стороны Роструда в части администрирования штрафов, налагаемых сотрудниками государственных инспекций труда.

В соответствии с бюджетным законодательством Роструд наделен полномочиями администратора бюджетных средств в части доходов федерального бюджета по КБК 15011619000010000140 «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение трудового законодательства». Соответственно приказом Роструда от 22 февраля 2008 года № 32 «О порядке администрирования поступлений в бюджет Российской Федерации в 2008 году» государственные инспекции труда в субъектах Российской Федерации наделены полномочиями по администрированию поступлений в федеральный бюджет по указанному выше коду.

Однако часть администрируемых Рострудом штрафов (статьи 19.4, 19.5, 19.6, 19.7 и 20.25 КоАП) не являются штрафами за нарушение трудового законодательства. Эти штрафы налагаются множеством контрольных и надзорных органов за неповиновение законному распоряжению; непредставление или несвоевременное представление сведений; невыполнение в установленный срок законного предписания; непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения; неуплата административного штрафа в предусмотренный срок.

Бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, в которые зачисляются те или иные штрафы, определены статьей 46 Бюджетного кодекса. Однако административные штрафы за нарушение установленного порядка управления и посягательство на общественный порядок и общественную безопасность не поименованы среди штрафов, перечисленных в этой статье.

Неназванные в этой статье штрафы зачисляются в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга) по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении денежного взыскания (штрафа), по нормативу 100 процентов.

Роструд довел до государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации разъяснения Минфина России по вопросам администрирования и отражения по кодам бюджетной классификации средств, поступающих в бюджетную систему от денежных взысканий (штрафов).

В соответствии с этим письмом было определено, что в случае вынесения постановления о наложении штрафа судом (мировым судьей) по результатам рассмотрения дела, направленного органам государственной власти, администрирование соответствующих поступлений осуществляется органом, направившим дело на рассмотрение в суд (мировому судье). При направлении дела на рассмотрение в суд (мировому судье) органу государственной власти следует наряду с материалами дела доводить до суда (мировому судье) информацию о получателе штрафа (администраторе поступлений в бюджет), т. е. о себе (ИНН, КПП, код бюджетной классификации, соответствующий налагаемому штрафу и пр.).

В 2006-2008 годах в целом по Российской Федерации сумма штрафных санкций, наложенных за совершение указанных правонарушений, составила около 11 млн. рублей.

По сложившейся практике, все штрафы, налагаемые Государственной инспекцией труда в Республике Татарстан, в том числе и по перечисленным выше статьям КоАП, зачисляются в федеральный бюджет как штрафы за нарушение трудового законодательства.

В течение 2006-2008 годов Государственной инспекцией труда в Вологодской области направлены в суды 14 протоколов об административных правонарушениях по статье 19.5 КоАП, по 9 из них приняты положительные решения (в том числе 4 - в 2008 году). Однако требование о направлении вместе с материалами дела реквизитов администратора (в том числе КБК), соблюдалось не всегда, либо указывался код бюджетной классификации, соответствующий штрафам за нарушение трудового законодательства.

В результате в 2008 году мировыми судьями приняты 3 положительных постановления о привлечении к ответственности в виде административного штрафа по протоколам, составленным государственными инспекторами труда, в которых в качестве администратора было указано Управление внутренних дел Вологодской области (КБК 18811630000010000140). По этому коду в местных бюджетах классифицированы денежные взыскания (штрафы) за административные нарушения в области дорожного движения.

В одном случае мировым судьей в постановлении о назначении административного наказания в виде штрафа в качестве администратора была указана Государственная инспекция труда в Вологодской области, но при этом в соответствии с представленными инспекцией реквизитами был указан код 1501169000010000140 «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение трудового законодательства».

Следует отметить, что Роструд направил в государственные инспекции труда в субъектах Российской Федерации лишь копию письма Минфина России, адресованную главным администраторам и содержащую примеры, не касающиеся непосредственно деятельности государственных инспекций труда. Представляется, что в целях обеспечения единообразия в действиях своих территориальных органов (администраторов доходов бюджетов) Роструду как главному администратору доходов бюджетов следовало бы направить им не только копию письма Минфина России, но и собственные рекомендации, касающиеся тех штрафов, которые непосредственно администрируются государственными инспекциями труда.

Предложения

На основании изложенного, в целях повышения эффективности администрирования штрафов за нарушение трудового законодательства, представляется целесообразным рекомендовать:

1. Федеральному законодателю рассмотреть вопросы о внесении в действующие законодательные акты изменений и дополнений, предусматривающих:

- нормативное определение и разграничение понятий «контроль» и «надзор»;
- выведение из сферы действия Закона № 134-ФЗ деятельности федеральной инспекции труда с учетом принятых Российской Федерацией обязательств, содержащихся в ратифицированных международных соглашениях;
- согласование формулировок, содержащихся в статьях 362 Трудового кодекса и 5.27 КоАП и предусматривающих установление ответственности за нарушения в сфере трудовых отношений;
- определение государственного органа, на который будут возложены полномочия по осуществлению контроля за соблюдением прав граждан, реализующих свое право на труд в форме военной, правоохранительной, государственной гражданской и муниципальной службы;

- детализацию диспозиции статьи 5.27 КоАП, исходя из складывающейся практики по выявлению наиболее существенных и типичных правонарушений с выделением этих нарушений в отдельные статьи КоАП и установлением дифференцированных мер ответственности за их совершение с целью устранения коррупциогенных рисков, выявленных в ходе мероприятия;

- распространение на физических лиц - работодателей, не являющихся индивидуальными предпринимателями, санкций:

статьи 5.27 КоАП, как это предусмотрено в статье 362 Трудового кодекса;

статьи 5.42 КоАП, как это предусмотрено Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;

- введение в КоАП и Уголовный кодекс составов правонарушений (преступлений), предусматривающих ответственность за нарушение прав и гарантий деятельности профессиональных союзов, как это предусмотрено Трудовым кодексом и Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»;

- введение уголовной ответственности на нарушение трудовых прав инвалидов по аналогии с установленной статьей 145 Уголовного кодекса ответственностью за нарушение трудовых прав беременных женщин и женщин, имеющих детей;

- распространение ответственности за нарушение законодательства о коллективных договорах (соглашениях), предусмотренной статьями 5.28-5.33 КоАП, на представителей работников, как одну из сторон коллективного спора, в соответствии со статьями 54, 55, 416 Трудового кодекса;

- определение в административном законодательстве понятия «сокрытого страхового случая» и увеличение размеров административных штрафов за сокрытие несчастного случая на производстве, предусмотренных статьей 5.44 КоАП, учитывая тяжесть последствий совершения данного правонарушения;

- наделение должностных лиц федеральной инспекции труда правом составления протоколов и рассмотрения дел об административных правонарушениях по статье 13.11 КоАП, предусматривающей ответственность за нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных), с учетом наличия в Трудовом кодексе главы 14 «Защита персональных данных работника»;

- увеличение срока давности привлечения к ответственности за нарушение законодательства о труде и об охране труда до 1 года;

- установление правовых механизмов, обеспечивающих:

реализацию полномочий инспекторов по привлечению к административной ответственности должностных лиц по статьям 19.4 и 19.7 КоАП в части получения необходимой для привлечения к ответственности информации о субъектах правонарушения, препятствующих инспектору в осуществлении его полномочий;

гарантированное исполнение законного предписания контрольного органа об устранении выявленных недостатков;

- наделение должностных лиц федеральной инспекции труда правом самостоятельного рассмотрения дел о нарушениях трудовых прав инвалидов (статья 5.42 КоАП);

- включение в действующее законодательство положений, предусматривающих обязанность органа, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (Федеральная налоговая служба), представлять органам, осуществляющим контроль и надзор в сфере трудового законодательства, необходимую для осуществления ими своих полномочий информацию из единого государственного реестра юридических лиц и единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (юридический и фактический адрес юридического лица, данные руководителя и пр.);

- определение срока давности обращения гражданина в федеральную инспекцию труда по вопросу об устранении нарушений его трудовых прав (по аналогии со статьей 392 Трудового кодекса в части аналогичного обращения в суд).

2. Правительству Российской Федерации принять меры по:

- установлению сроков разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679;

- определению оснований и сроков для принятия администрирующим органом решения о проведении списания безнадежной задолженности по наложенному административному штрафу;

- изменению подходов к планированию в бюджетах (кассовых планах) доходов от штрафов за нарушение законодательства, имея в виду установление прогнозных показателей по ним общей суммой (например, по факту прошлого года) без разбивки по главным администраторам доходов и без доведения до них прогнозных показателей поступлений штрафных санкций.

3. Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации:

- принять меры по активизации разработки и утверждению административных регламентов исполнения государственных функций, возложенных на Роструд и его территориальные органы, предусмотрев в этих регламентах, в частности, положения, определяющие критерии применения статьи 5.27 КоАП в части:

принятия инспектором решения о привлечении к ответственности нескольких субъектов правонарушения (за одно правонарушение возможно привлечение к ответственности как должностного, так и юридического лица, либо обоих виновных субъектов);

отнесения административного правонарушения в части законодательства о труде и об охране труда к малозначительным;

- обратить внимание на сложившуюся тенденцию постоянного роста числа хозяйствующих субъектов, занятых работников и количества проверок, осуществляемых инспекторами труда, при практически неизменной их численности (в условиях наделения федеральной инспекции труда рядом дополнительных функций).

4. Федеральной службе по труду и занятости обеспечить:

- единообразное применение государственными инспекторами труда диспозиции статьи 5.27 КоАП в части признания правонарушением либо всей совокупности выявленных нарушений отдельных норм трудового законодательства (с обязательным перечислением всех нарушенных норм в протоколе об административном правонарушении и постановлении о привлечении к административной ответственности), либо признания каждого выявленного нарушения конкретной нормы трудового законодательства самостоятельным составом административного правонарушения;

- исключение из практики работы территориальных органов случаев отсутствия принятых в установленном КоАП порядке решений (о привлечении к административной ответственности либо отказе в возбуждении или прекращении административного производства) по выявляемым и фиксируемым в акте проверки фактам нарушений отдельных норм законодательства о труде и об охране труда с не истекшим сроком давности привлечения к ответственности;

- отражение в актах и протоколах по факту совершения административного правонарушения, составляемых государственными инспекторами труда, причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, и направление работодателей по итогам проверок предусмотренных статьей 29.13 КоАП представлений по устранению причин и условий, способствовавших нарушению законодательства о труде, а также возбуждение административного производства и привлечение к ответственности

по статье 19.6 КоАП за непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, по такому представлению;

- утверждение формы представления по устранению причин и условий, способствовавших нарушению законодательства о труде и об охране труда (статья 29.13 КоАП), и доведение ее до государственных инспекций труда;

- зачисление государственными инспекциями труда в субъектах Российской Федерации штрафов за административные правонарушения против порядка управления и посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, налагаемых органами, осуществляющими контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства (статьи 19.4, 19.5, 19.6, 19.7 и 20.25 КоАП), в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга) по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении денежного взыскания (штрафа), по нормативу 100 %, как это предусмотрено статьей 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

- соблюдение государственными инспекциями труда в субъектах Российской Федерации требований Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в части обязательного указания:

в документах инспекций, являющихся основанием для проведения контрольных мероприятий, - целей, задач и предмета проверки, правовых оснований ее проведения, а также даты начала и окончания проверки, как это установлено статьей 7 указанного Федерального закона;

в актах, оформляемых инспекторами, - сведений о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение выявленных нарушений, в соответствии с требованиями статьи 9 названного Федерального закона и приказа Роструда от 10 декабря 2004 года № 47;

- применение в практике работы государственных инспекций труда категории малозначительности совершенного правонарушения в соответствии с требованиями действующего законодательства в части недопущения случаев прекращения производства по делу об административном правонарушении в отношении юридических лиц по малозначительности при наличии факта привлечения к ответственности руководителей этих юридических лиц за те же правонарушения.

Кроме того, представляется целесообразным рекомендовать Роструду дополнительно рассмотреть вопрос о приведении пункта 2 Перечня должностных лиц Роструда и государственных инспекций труда, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, утвержденного приказом Роструда от 10 апреля 2006 года № 60, в соответствие со статьей 23.12 КоАП, которая не предусматривает исключения государственных инспекторов труда из перечня лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях по части 1 статьи 5.27 КоАП в отношении юридических лиц.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. С. КАТРЕНКО