# ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ НАДЗОРНОГО ОРГАНА В ПРОСТРАНСТВЕ НЕУРЕГУЛИРОВАННОСТИ ПРОЦЕССОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СТОРОН ТРУДОВОГО КОНФЛИКТА

**Шабанов Л. В.**

доктор философских наук, кандидат психологических наук, профессор кафедры конфликтологии, Санкт-Петербургский Гуманитарный университет профсоюзов, академик Международной Академии Психологических Наук (Россия), 192238, Россия, Санкт-Петербург, ул. Фучика, д. 15, helenba@yandex.ru

**Антонова Е. Б.**

Санкт-Петербургский Гуманитарный университет профсоюзов, (Россия), 192238, Россия, Санкт-Петербург, ул. Фучика, д. 15, helenba@yandex.ru

УДК 349.2
ББК 67.405.11

**Цель.** Исследование направлено на анализ эффективности системы надзорного органа федеральной службы государственной инспекции труда (ГИТ), в предупреждении трудовых конфликтов.

**Методы.** Исследование базируется на специально-юридическом методе исследования и сравнительном анализе административно-правовых полномочий инспекторов труда в условиях работы по реализации надзора в области трудовых отношений.

**Результаты и практическая значимость.** Выявлено влияние количества штрафных санкций на заработную плату инспекторов труда, неконкретность трудового законодательства РФ, отсутствие контр-конфликтного иммунитета к неформальной экономике, а также отсутствие профилактических мер надзорных органов в отношении соблюдения охраны труда в общественных интересах.

**Научная новизна.** Научная новизна заключается в исследовании влияния надзорного органа на предупреждение трудовых конфликтов с точки зрения оптимизации ГИТ и возможности осуществления реформы, в частности в увеличении числа инспекторов в ГИТ по отношению к численности экономически активного населения конкретного региона.

*Ключевые слова*: трудовой конфликт; неформальная экономика; государственная инспекция труда (ГИТ); рынок труда; инспектор труда.

# THE PROBLEM OF A SUPERVISORY BODY IN THE ENVIRONMENT OF MISREGULATING OF PROCESSES CONNECTED WITH INTERACTION OF LABOUR DISPUTE PARTIES

**Shabanov L. V.**

Doctor of Science (Philosophy), Candidate of Science (Psychology), Professor of the Conflictology department, St. Petersburg Humanitarian Trade Union University, Academician of the International Academy of Psychological Sciences (Russia), 15, Fuchika str., Saint-Petersburg, Russia, 192238, helenba@yandex.ru

**Antonova E. B.**

St. Petersburg Humanitarian Trade Union University (Russia), 15, Fuchika str., Saint-Petersburg, Russia, 192238, helenba@yandex.ru

**Purpose.** The study is aimed at analyzing the efficiency of the system of supervisory authority of the Federal Service of the State Labor Inspectorate (SLI), prevention of labor conflicts.

**Methods.** The study is based on a special-legal research method and comparative analysis of legal and administrative powers of labor inspectors in the context of work on realization of supervision in the field of labor relations.

© Шабанов Л. В., Антонова Е. Б., 2015

**Results and practical value. The authors revealed the** effect of influence of the number of penalties on the wages of labor inspectors, the vagueness of the labor legislation of the Russian Federation, the absence of counter conflict of immunity to the informal economy, as well as the lack of preventive measures of oversight bodies regarding compliance with labor protection in the public interest.

**Scientific novelty.** Scientific novelty and originality consists in the study of the impact of the supervisory authority on the prevention of labor disputes from the point of view of optimization of SLI and the possibility of the reform, in particular, to increase the number of inspectors in SLI with respect to the economically active population of a specific region.

*Keywords:* labor dispute; informal economy; State Labor Inspectorate (SLI); labor market; labor inspector.

Процесс интеграции современной России в мировую экономику с каждым годом ставит серьезные проблемы перед разными производственно-хозяйственными отраслями экономики: неравенство доходов, высокий уровень безработицы и бедности, уязвимость экономики перед санкциями, а также прогресс «серого сектора» – неформальной экономики.

«Неформальная экономика» относится ко «всей экономической деятельности работников и экономических объектов, которые на основании законодательства или существующей практики совсем не охватываются или не в полной мере охватываются официальными правовыми положениями. На их деятельность не распространяется законодательство, что означает, они находятся за пределами сферы действия официального законодательства. Они не охватываются существующей практикой, когда не применяется и не обеспечивается выполнение положений официального законодательства, в рамках которого они действуют; либо действующее законодательство не способствует его применению, поскольку это нецелесообразно, связано с большими административными трудностями или чрезмерными затратами» [13].

Сфера неформальной экономики не имеет контрконфликтного иммунитета и является таким же конфликтогеном, как любой другой сложный элемент разного рода социальных институтов. Однако в государственных и негосударственно-контрактных структурах сегодня есть масса конфликтологических служб (от профсоюзов и арбитража, до медиаторов и инспекторов труда), которые в той или иной мере проводят профилактическую работу в секторах своей ответственности. В частности, Федеральная инспекция труда является единой централизованной системой, состоящей из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальных органов (государственных инспекций труда) [11, с. 174].

Особенность рынка труда в РФ заключается в том, что малый и средний бизнес зачастую не участвует в официальной статистике, и контроль со стороны Федеральной инспекции труда возможен на очень низком уровне, из-за несопоставимой численностью данной структуры к количеству предприятий. И если во всем мире элементы рыночной системы возникали и функционировали спонтанно, то мелкий бизнес России страдает от постоянных проявлений сверх-опеки со стороны контролирующих государственных структур, что заставляет бизнесменов везде, где это возможно «уходить в тень». Однако, такое «бегство» не дает возможности работать институтам государственного регулирования трудового права, они не успевают регулировать вопросы прав работника и работодателя со стороны законотворчества, что приводит к другой деформации – деградации «официальной» рыночной экономики.

Государственный надзор и контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства происходит посредством проверок, обследований, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ [9].

В докладе 2013 года «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» Минэкономразвития (далее Доклад), в разделе «Количество проверок на одного сотрудника контрольно-надзорных органов», а именно Роструд показывает высокий уровень проверок – 49,2 на одного инспектора [7].

По данным Гострудинспекции г. Москвы, в 2013 году на рассмотрение поступило 31549 обращений, из них проведено проверок – 3963, что составило 12 % от обращений. В 2014 году поступило 37310 обращений о нарушении прав трудящихся, проверок проведено 2731, что соответствует 7 % от общего количества обращений [8]. По вопросу рассмотрения жалоб работают около 100 инспекторов, следовательно, на одного инспектора фактически приходится около 40 проверок,

не считая инспекторов в отпуске, на больничном, или свободной ставки.

В соответствие с Докладом, Роструд занимает 6 место в разделе «Наложенные и уплаченные штрафы по федеральным органам»: сумма наложенных – 569225, сумма уплаченных – 475959, соотношение уплаченных к наложенным – 83,6 % [7]. Как мы видим, собираемость штрафов в Роструде велика. Однако показатель «12 %» в 2013 году или в 2014 году «7 %» проведенных проверок [8] из общего числа обращений никого не интересует. Количество сотрудников федеральных служб контролирующих соблюдение трудового законодательства слишком мало.

В разделе «Доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения (в процентах от общего числа проведенных плановых и внеплановых проверок)» Роструд лидирует по результативности собственных контрольно-надзорных мероприятий и занимает 3 позицию – 76 %. Доля проверок, по итогам которых были возбуждены дела об административных правонарушениях, составляет 65 % (от общего числа проверок) [7]. Число выявленных правонарушений приближается к числу оштрафованных, т.е. практически каждое предписание влечет административную ответственность в виде штрафа.

Какую цель преследует государство? Наладить трудовые отношения и повысить свой статус, уменьшив несчастные случаи на производстве, увеличить долю малого и среднего бизнеса, или, уничтожив эти категории бизнеса, решить вопросы сиюминутной наполняемости бюджета за счет сбора штрафов в казну.

Например, грубое нарушение требований промышленной безопасности влечет административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток на основании решения должностного лица [4]. В законе нет четкого определения «грубого нарушения охраны труда», т.е. на усмотрение инспектора. Учитывая, что реформы Инспекции труда не было, то «палочная система» там процветает. Инспектор не получит премию, пока не соберёт штрафы на определённую сумму. Эта система действовала и в МВД, но в 2012 году произошло переосмысление. «Глава ведомства Виктор Нилов приказал своим подчиненным не гоняться за служебной отчетностью, не останавливать автомобилистов без веских причин, бросить все силы на борьбу с тяжкими нарушениями и пьяными за рулем и ловить нарушающих скоростной режим только с использованием видеокамеры. Фактически, этим приказом генерал отменил пресловутую «палочную» систему, которая отравляла жизнь не только водителям, но и самим гаишникам» [1].

«Трудовая инспекция Петербурга потребовала от Кировского завода отстранить от работы 435 офисных сотрудников из-за того, что они «не прошли обучение и проверку знаний по охране труда». Эти сотрудники контролируют работу всех дочерних предприятий, которые в 2014 году принесли выручку 17 млрд. рублей» [3]. Получается, работающее предприятие, которое платит налоги с прибыли, а так же отчисления в фонды с заработной платы сотрудников – не интересно государству. Инспекция труда, приостановила работу целого предприятия на 20 дней, и дала предписание на устранение нарушений. «В случае не устранения выявленных нарушений требований охраны труда в установленные сроки ОАО «Кировский завод» может быть привлечено к административной ответственности в виде штрафа на сумму до 50.000.000 рублей в соответствии с частями 1 и 3 статьи 5.27, частями 1, 3 и 4 статьи 5.271 КоАП РФ» [6]. Предприятие получает двойное наказание, сначала в виде приостановки деятельности, следовательно, оплата простоя сотрудникам, и при этом не избегает штрафа.

В проведенном эмпирическом исследовании среди инспекторов труда в городе Санкт-Петербурге (1/2 от общего количества инспекторов города) удовлетворённости рабочего процесса, заработной платы и влияние инспекторов на решение трудовых конфликтов, мы выяснили:

- все инспекторы имеют высшее образование, общий стаж работы от 3 до 10 лет, основной возраст от 26 до 45 лет, гендерное равенство;
- 68 % инспекторов работают менее года в инспекции;
- на вопрос об эффективности работы инспекторов по защите прав работников, большинство респондентов (более 90 %) ответили положительно;
- на вопрос, удовлетворены ли вы системой оплаты труда, 55 % ответили положительно
- на вопрос, удовлетворены ли вы размером оплаты труда, 75 % респондентов ответили отрицательно.

Исследование показало, что инспекторы высоко оценивают свой вклад в решение трудовых конфликтов, сколько они успевают провести проверок, это уже другой вопрос. Так же исследование показало, что 69 % инспекторов не дорабатывают в Гострудинспекции до 2 лет, 48 % до года. Получается, когда готовый специалист может рассматривать больше обращений, работать самостоятельно, курировать более широкие направления трудовых споров с более высоким коэффициентом эффективности труда, такой работник увольняется. Низкая заработная плата, текучка кадрового состава и высокий объем рассмотрения обращений стимулируют инспектора не на защиту прав трудящихся, а на сбор штрафов, для получения премии.

В то же время (2013 г.) Роструд провел исследование мнения работников, работодателей о качестве

взаимодействия с Гострудинспекциями. Каждый пятый респондент (представители малого и среднего бизнеса) заявлял, что проверки государственных инспекций труда направлены только на выявление нарушений и наложение санкций, и их деятельность не способствует решению проблемных вопросов организации труда. Лишь 29,8 % представителей работодателей считают, что в ходе осуществления проверок инспекторами труда выдаются понятные рекомендации, позволяющие предотвратить нарушения трудового законодательства в дальнейшем. При этом 96,2 % респондентов опроса Роструда отметили, что консультационная и методическая поддержка со стороны федеральной инспекции труда в необходимом объеме и качестве в настоящее время не осуществляется. Из числа работников, только 52,3 % удовлетворены качеством реализуемых федеральной инспекцией труда функций и услуг [5].

В том виде, в котором в настоящее время Инспекция оказывает услуги населению неэффективно с точки зрения правозащиты со стороны и работника, и работодателя. Основная деятельность направлена на санкции против работодателей без предоставления в необходимом объеме консультаций или элементов системы профилактической работы.

Закон в правовом формате не урегулирован, одни нормы противоречат другим, консультации получить не возможно, т.к. инспекция труда «карает» а не предупреждает. Сама система штрафов не градирована, необоснованно завышена, учитывая, что в законе нет четкого определения к кому, эти штрафы применять, т.е. кто является «грубым» нарушителем, а кого можно отнести к негрубым нарушителям трудового законодательства. В приведенном выше примере санкция в виде штрафа примененная к ОАО «Кировский завод» в качестве предупредительной меры в размере 50 млн. рублей, учитывая что завод относится к среднему бизнесу, это наказание явно не соразмерно нарушению. Такие штрафы наносят серьезнейший урон среднему бизнесу, и уничтожают малый. Развитие свободного предпринимательства невозможно, если государство не просто пытается «поймать» недобросовестных исполнителей закона, но ставит в зависимость от штрафов бюджеты организаций контроля и зарплаты их сотрудников.

С точки зрения общей эффективности, необходимо также сказать, что только инспекция успевает проверить не более 7 % обращений граждан, т.к. инспекторов мало, и на остальные обращения граждане получают стандартный ответ – «трудовой спор относится к компетенции суда». Но те, кто попал под эти 7 %, получают штрафы в полном объеме. Статистики по предупреждению нет, т.к. профилактика в данной системе не предусмотрена. Увеличение структуры ГИТ, повышение ее статуса среди населения, обеспечит государственную правовую поддержку работающим гражданам, а также заставит работодателей относиться к инспекции труда, как к организации имеющей высокий, подтвержденный государством статус.[12, с. 208]

Кстати, финансовый статус инспектора, как представителя одного из низших слоев общества не располагает к объективному и независимому мнению. Судите сами: штраф налагаемый на предприятие – 50 млн.рублей, а заработная плата инспектора около 17 тысяч рублей [2]. При этом пресекая возможность коррупции «внешнего воздействия», остается коррупция «внутреннего решения», т.к. денежно-премиальное стимулирование инспектора привязано к размерам и количеству выписанных им штрафов. Проводя проверку в организации, и обнаруживая нарушения – выписывается предписание и сразу штраф, что противоречит даже логике процессуального действа. Предписание – это необходимое время для устранения недостатков, шанс работодателю сделать все в соответствии с законом.

Владимир Владимирович Путин 04.12.2014 в своем ежегодном Послании к Федеральному Собранию РФ обозначил, что необходимо искать новые подходы в работе надзорных органов, ведь в настоящий момент по-прежнему доминирует обвинительный уклон. Вместо того чтобы пресекать отдельные нарушения, закрывают дорогу, создают проблемы тысячам законопослушных, инициативных граждан. По мнению президента необходимо отказаться от тотального контроля, и отслеживать ситуацию там, где действительно есть риски или признаки нарушений. «Проверяющих органов так много, что если каждый из них хоть один раз придёт – всё, можно любую фирму закрывать». Президент РФ обратился к Правительству о необходимости принятия мер в 2015 году для перехода к системе ограничений, что касается проверок [10].

Инспекция труда не может быть тем связующим звеном в поддержании баланса в системе надзора охраны труда, находясь между двумя противоречивыми целями, ведь с одной Роструд – вышестоящая организация, которая требует статистику максимальную по проверкам и штрафам, с другой стороны народ и президент, которые видят, что статистика губит бизнес.

Получается, что исполнительной функцией Инспекций труда недоволен как работодатель, так и работник – обе стороны не ощущают защищенности своих прав. Обе стороны постепенно меняют чисто экономическое недовольство своим положением на недовольство политического характера. Обе стороны оценивают политику государства, в лице своих фискально-проверочных органов, как особый вид экстремизма, направленный

на удушение малого и среднего бизнеса, что приведет к бегству работодателей-бизнесменов в другие структуры, с одной стороны, и обнищанию населения, с другой. Таким образом, получается, что реформирование инспекции труда необходимо даже не с позиции усиления сферы превентивности и профилактики трудовых конфликтов, но в первую очередь, изменения важны уже с точки зрения государственной и правовой защищенности граждан.

**Литература:**

1. В ГИБДД ликвидируют «палочную» систему показателей: Информационно-правовой портал. // Интернет-газета Известия [электронный ресурс]. URL: http://izvestia.ru/news/537198 (дата обращения 13.04.2015).
2. Государственный инспектор // Вакансия: Информационно-правовой портал. [электронный ресурс]. URL: http://gossluzhba.gov.ru/Vacancy/Details/0002c39a-0000-0000-0000-000000000000 (дата обращения 13.04.2015).
3. Кировский завод заказала Москва // Интернет-газета Фонтанка [электронный ресурс]. URL:http://www.fontanka.ru/2015/04/09/101/ (дата обращения 13.04.2015).
4. Кодекс об Административных правонарушениях РФ: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ [электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
5. Об утверждении Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015–2020 годы): Распоряжение Правительства РФ от 05.06.2015 № 1028-р [электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
6. ОАО «Кировский завод». Итоги проверки Государственной инспекции труда в городе Санкт-Петербурге // Информационно-правовой портал «Роструд» [электронный ресурс]. URL: http://git78.rostrud.ru/news/288595.html (дата обращения 13.04.2015).
7. Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора): Доклад Минэкономразвития [электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depGosRegulirInEconomy/doc20130520_04 (дата обращения 13.04.2015).
8. Официальный сайт Федеральной инспекции труда РФ в городе Москве [электронный ресурс]. URL: http://git77.rostrud.ru/osnov/ (дата обращения 05.06.2015).
9. Положение о Роструде [электронный ресурс]. URL: http://www.rostrud.ru/rostrud/deyatelnost/polozhenie-o-rostrude.php (дата обращения 13.04.2015).
10. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 04.12.2014 [электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/47173 (дата обращения 13.04.2015).
11. Трудовой кодекс РФ: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ: (в ред. от 23.07.2013) [электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
12. Шабанов Л. В. Антонова Е. Б. Соотношение экономического и политического факторов в трансформации социально-трудовых конфликтов современной России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. №
13. The transition from the informal to the formal economy: Report V(1) // International Labour Conference [e-resource]. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_302539.pdf (date of reference 13.04.2015)

**References:**

1. In GIBDD eliminate the “ticket quota” system of indicators: Information-legal portal // Online newspaper Izvestiya [e-resource]. URL: http://izvestia.ru/news/537198 (date of reference 13.04.2015).
2. State Inspector. // Vacancy. Information-legal portal [e-resource]. URL: http://gossluzhba.gov.ru/Vacancy/Details/0002c39a-0000-0000-0000-000000000000 (date of reference 13.04.2015).
3. Kirovsky plant was ordered by Moscow // Online newspaper Fontanka [e-resource]. URL:http://www.fontanka.ru/2015/04/09/101/ (date of reference 13.04.2015).
4. The Code of Administrative offences of the Russian Federation: The Federal law dated 30.12.2001 № 195-FZ [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant»..
5. The concept of improving the effectiveness of enforcement of labor laws and other regulatory legal acts containing rules of labor law (2015–2020): The decree of the RF Government from 05.06.2015 № 1028-R [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
6. OAO «Kirovsky Zavod». The results of the verification of the State Labor Inspectorate in St. Petersburg // Information-legal portal «Rostrud» [e-resource]. URL: http://git78.rostrud.ru/news/288595.html (date of reference 13.04.2015).
7. On implementation of state control (supervision), municipal control in their respective spheres of activity and on efficiency of this control (supervision): report. of Ministry of Economic Development [e-resource]. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depGosRegulirInEconomy/doc20130520_04 (date of reference 13.04.2015).

8. Official website of the Federal Labor Inspectorate of the Russian Federation in Moscow [e-resource]. URL:http://git77.rostrud.ru/osnov/ (date of reference 05.06.2015).
9. Regulation on Rostrud [e-resource]. URL: http://www.rostrud.ru/rostrud/deyatelnost/polozhenie-o-rostrude.php (date of reference 13.04.2015).
10. Message from the President of the Russian federation to the Federal Assembly of the Russian Federation dated 04.12.2014 [e-resource]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/47173 (date of reference 13.04.2015).
11. The Labor Code of the Russian Federation: The Federal law dated December 30, 2001 № 197-FZ (as revised 23.07.2013) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
12. Shabanov L. V. Antonova E. B. Ratio of economic and political factors in transformation of socio-labor conflicts in modern Russia // Article. Historical, philosophical, political and law sciences, cultural and art studies. Problems of theory and practice. 2015. №
13. Transition from informal to formal economy: Report V(1) // International Labor Conference [e-resource]. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_302539.pdf (date of reference 13.04.2015)