

**ЦЕНТР НАУЧНОГО ЗНАНИЯ «ЛОГОС»**

**В. В. Соколенко**

**А. А. Левин**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА  
И КОНТРОЛЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ  
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**г. Ставрополь,  
2015**

**ББК: 67.401.125л.21 (2Рос-4);**  
**УДК: 351.83.071 (470-2)**  
**С-56**

**Рецензент:**  
**Терентьева Т.В.,**  
доктор экономических наук, профессор,  
Владивостокский университет экономики и сервиса

**С - 56 В. В. Соколенко, А. А. Левин**  
**Совершенствование государственного надзора и контроля**  
**трудовых отношений в субъектах Российской Федерации:**  
**монография / В. В. Соколенко, А. А. Левин** [под ред. д-ра. эконом. наук,  
профессора Т. В. Терентьевой] – Электрон. текст. дан. (932 Кб) – Ставрополь:  
Логос, 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-RW). - Систем. требования: PC с  
процессором класса Pentium II; 32 Mb RAM; свободное место на HDD 32 Mb;  
OC Windows, Adobe Acrobat Reader. - Загл. с контейнера. ISBN 978-5-905519-38-  
3 (1 CD-R).

**ISBN 978-5-905519-38-3**

*На основе правовой и экономической сущности надзора и контроля трудовых отношений в России проведен анализ исполнения этих функций государственной инспекцией труда в Приморском крае. Рассмотрены методологические и методические проблемы оценки эффективности деятельности сотрудников государственных органов исполнительной власти. Внесены предложения по совершенствованию механизма контроля и надзора трудовых отношений, а также организации и стимулирования труда сотрудников инспекций труда в регионах*

**ISBN 978-5-905519-38-3**

**© В. В. Соколенко, А. А. Левин**

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	4
Термины, определения, обозначения и сокращения.....	6
Глава 1 Теоретические аспекты государственного надзора и контроля трудовых отношений в Российской Федерации.....	8
1.1 Сущность, место надзора и контроля трудовых отношений в системе управления Российской Федерации.....	8
1.2 Формирование и особенности законодательной базы государственного надзора и контроля трудовых отношений в Российской Федерации .....	16
1.3 Функции и полномочия государственных органов надзора и контроля трудовых отношений в регионах.....	23
Глава 2 Оценка реализации механизма надзора и контроля государственной инспекцией труда и заработной платы в Приморском крае .	34
2.1 Социально-экономические и институциональные условия реализации функций инспекции по труду и заработной платы в регионе .....	34
2.2 Анализ контрольной функции региональной инспекции в отношении соблюдения требований по труду и заработной плате .....	44
2.3 Оценки эффективности функции государственного надзора и контроля Министерства труда и социальной защиты.....	54
Глава 3 Основные направления повышения результативности механизма надзора и контроля трудовых отношений Министерства труда и социальной защиты в Приморском крае .....	63
3.1 Совершенствование организационно-правовых элементов механизма надзора и контроля трудовых отношений Министерства труда и социальной защиты.....	63
3.2 Адаптация автоматизированной индексно-рейтинговой методики оценки инновационной деятельности сотрудников Министерства труда и социальной защиты .....	70
Заключение .....	77
Список литературы .....	78

## ВВЕДЕНИЕ

Либерализация социально-трудовых отношений в конце прошлого века и начале нынешнего сопровождалась ослаблением государственного регулирования социально-экономических, в частности, контроля и надзора трудовых отношений во всех сферах деятельности. Распространилась явная неформальность в трудовых отношениях, нарушения трудовых прав работников, слабость институтов, способствующих реализации их экономических интересов. Эти тенденции привели к глубоким экономическим и социальным потрясениям, усилению неравенства в распределении доходов, поляризации населения.

Отсутствие эффективных механизмов воздействия на эту ситуацию со стороны государства только в регионах повысило долю работников, попавших в последние годы в неправовые трудовые ситуации. Работники, работодатели и даже представители государства вынуждены использовать нормы неформального общения в результате постоянного изменения конъюнктуры, наличия значительного количества льгот и гарантий, финансируемых, в основном, за счет средств работодателей, что до сих пор порождает высокую степень неуверенности в партнерах, снижает социальную стабильность, ведет к созданию целой системы теневых правил.

В этих условиях для укрепления роли государства в посредничестве между работодателями и работниками призвана Федеральная инспекция труда (ФИТ) в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конвенцией Международной организации труда № 81 об инспекции труда, Трудовым кодексом Российской Федерации и другими нормативными актами, регулирующими ее функциональную деятельность.

В научной литературе вопрос эффективности и оценки качества деятельности федеральных и региональных органов государственного надзора и контроля остается открытым. Несмотря на жесткое законодательство, регулирующее российский рынок труда, тем не менее наблюдается низкая степень эффективности механизма праворегулирования и исполнения нормативных актов и договоров, требующих их совершенствования. Это корреспондируется с изменениями всей системы государственного управления с целью повышения ее эффективности, в том числе и в госструктуре надзора и контроля, как органа исполнительной власти, играющего роль в снятии напряженности, защиты интересов граждан по трудовым спорам, нарушениям, невыплатам заработной платы и т.д.

Недостаточная проработанность принципов формирования собственной инновационной политики в государственных структурах, методов оценки их деятельности, создания комплексной модели

управления качеством (эффективности) контролирующих органов, роли инновационных подходов в стимулировании деятельности сотрудников самих инспекций труда, активного внедрения системы оценок и мониторинга достигнутых результатов при помощи современных автоматизированных технологий определили актуальность исследования проблем в механизме государственного надзора и контроля Федеральной службой по труду и занятости (Роструд) в субъектах Российской Федерации, а также структуру монографии.

## ТЕРМИНЫ, ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

В настоящей работе применены следующие термины с соответствующими определениями.

*Заработная плата* – вознаграждение или заработок, исчисленный в денежном выражении, которое по трудовому договору работодатель платит работнику за выполненную работу.

*Конъюнктура рынка труда* – соотношение спроса и предложения на рынке труда.

*Контроль* – 1) проверка чего-либо с целью восстановления нарушенного права; 2) учреждение, лица, проверяющие деятельность какого-либо учреждения или ответственного лица; 3) задачи по проверке соблюдения законодательных и иных нормативных актов различного уровня.

*Министерство труда и социальной защиты (Минтруд России)* – Федеральное министерство, осуществляющее функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня жизни и доходов, условий и охраны труда, занятости и социальной защиты населения, которое руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации и иными нормативными документами.

*Надзор* – одна из форм деятельности государственных органов по обеспечению законности исполнения каких-либо законодательных и нормативных требований и правил.

*Работодатель* – организация (юридическое лицо), представляемая ее руководителем (администрацией), либо физическое лицо, с которым работник состоит в трудовых отношениях.

*Работник* – субъект трудового права, физическое лицо, работающее по трудовому договору у работодателя

*Трудовые отношения* – отношения, основанные на соглашении между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату трудовой функции (работы по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретного вида поручаемой работнику работы) 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.

*Трудовой договор* – соглашение между работником и работодателем, в соответствии с которым работник обязуется лично выполнять работу по

определённой должности, соответствующей его квалификации.

*Трудовой коллектив* – группа, совокупность людей, работающих в одной организации, на одном предприятии, объединенных совместной деятельностью в рамках какой-либо организации, цели.

*Федеральная инспекция по труду и занятости (Роструд)* – единая централизованная система, состоящая из органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, и его территориальных органов (государственных инспекций).

*ВЦСПС* – Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов.

*ГПК РФ* –Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

*КоАП РФ* – Кодекс административных правонарушений РФ.

*КТС* – Коллективно-трудовое соглашение.

*МОТ* –Международная организация труда.

*НКТ*–Народный комитет труда– орган контроля по соблюдению законодательства в области регулирования трудовых отношений в послевоенный период в СССР.

*НЭП* – новая экономическая политика, проводимая советской властью после революции в 20–30-е годы XX века для перехода капиталистической модели хозяйствования на модель централизованного управления экономикой страны.

*ОЭСР*– Организация экономического содействия развитию.

*РФ* – Российская Федерация.

*СССР* – Союз Советских Социалистических Республик.

*ТКРФ* – Трудовой кодекс Российской Федерации.

*ФСС* – Фонд социального страхования.

*ЦК ВКП(б)* – Центральный Комитет Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков).

*GRICS* –показатели государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot), характеризующиеся индексами: право голоса и подотчетность (для измерения политических процессов); политическая стабильность (измеряет возможную дестабилизацию правительства); эффективность правительства (качество бюрократии, компетенция госслужащих); качество законодательства, связанного с проводимой политикой; верховенство закона, что измеряется уровнем доверия граждан к законам общества.

*WBES*–Всемирное обследование предприятий.

## **ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **1.1 Сущность, место надзора и контроля трудовых отношений в системе управления Российской Федерации**

В современных условиях рыночной среды складывается весьма сложная система социальных и трудовых отношений, от уровня развития которых зависит качество жизни населения, социальное состояние общества, влияющие на динамику экономического развития государства.

Право граждан Российской Федерации на социальную защиту закреплено в Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 г., которая провозгласила, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7) [20].

Немало важную роль в регулировании этих отношений отведено Министерству труда и социальной защиты (Минтруд России), осуществляющему функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, условий и охраны труда, занятости и социальной защиты населения. Подведомственная министерству Федеральная инспекция по труду и занятости (Роструд) является исполнительным органом власти по проведению государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства в субъектах Российской Федерации.

Трудовые социально-экономические отношения, складываются между государственными и муниципальными органами, работодателями и нанимателями. Побудительной причиной, мотивом, целью вступления в эти отношения работодателя и работника является желание и необходимость получения экономической выгоды – доходов. Последние, полученные при объединении ресурсов, средств производства, принадлежащие работодателю, а также усилий работника, обладающего рабочей силой, обеспечивают их существование, удовлетворение разнообразных потребностей.

Носители рабочей силы, вынуждены реализовать ее в труде, вступая в складывающиеся социально-трудовые отношения, определяемые производством, распределением доходов, прежде всего формированием заработной платы, что разъединяет работников и работодателей, создает противоречие между сторонами трудовых отношений, которое до сих пор не имеет формулы для однозначного разрешения.

Более сильной стороной в социально-трудовых отношениях является работодатель. Это обусловлено тем, что, во-первых, владелец капитала

обладает значительными ресурсами, дающими ему большую конкурентную силу; во-вторых, наемных работников много, а владельцев капитала относительно немного, что также дает им большую конкурентную силу и т.д. Исходя из этого, у работодателя есть возможность распределять доходы в свою пользу, недоплачивать работнику, прибегать к увольнению неугодных работников, не уделять должного внимания благоприятной производственной среде, обеспечению нормального режима труда и отдыха в нарушение трудового законодательства [60].

В научной литературе нет единообразного понятия терминов «контроль» и «надзор».

В «Словаре иностранных слов» отмечается, что «контроль» – слово французского происхождения переводится, как: 1) проверка чего-либо; 2) учреждение, лица, проверяющие деятельность какого-либо учреждения или ответственного лица, отчетность и т.д. [45]. Слово «надзор» издавна употребляется как термин из области государственного управления. «Словарь русского языка» толкует его – «одна из форм деятельности государственных органов по обеспечению законности» [46].

Как правило, ученые полагают, что контроль и надзор являются самостоятельными и различными по своей природе правовыми формами обеспечения законности [5]. Некоторые указывают на соотношение целое и часть [12].

Так, Абдулкадырова А. Н. в своем исследовании проблемы обеспечения законности в трудовых отношениях [1], опираясь на работы Пановой Е.А., Студеникиной М. С. , пришла к выводу, что понятия «надзор» и «контроль» чаще всего употребляются одно вместо другого. Утверждает, что «органов чистого надзора не существует, ибо в практической деятельности всегда наблюдается сочетание элементов надзора и контроля, где именно кончается надзор и начинается контроль, весьма трудно» (Таблица 1).

**Таблица 1** – Сравнение толкований понятий «надзор» и «контроль»

<b>Источник</b>	<b>Понятие «контроль»</b>	<b>Понятие «надзор»</b>
Словарь иностранных слов	1) проверка чего-либо; 2) учреждение, лица, проверяющие деятельность какого-либо учреждения или ответственного лица, отчетность и т.д.	
Словарь русского языка		одна из форм деятельности государственных органов по обеспечению законности

Абдулкадырова А. Н., Панова Е. А., Студеникина М. С., Игдыров Г. А.	контроль и надзор – синонимы, дополняющие друг друга	там, где кончается надзор, начинается контроль
Ратехина В. А.	контроль связан с деятельностью инспекций труда	надзор связан с деятельностью прокуратуры
Трудовой и Уголовный кодексы Российской Федерации	деятельность государственных органов и общественных организаций, направленная на проверку соблюдения, исполнения, выявления случаев нарушения правовых норм.	властное разрешение компетентными органами государства правовых споров, применений государственных санкций к нарушителям права
Общий признак	тому и другому присуща функция проверки исполнения, дача указаний, предписаний, применений санкций.	
По целевым установкам	восстановление нарушенного права работника	соблюдение законности и реагирование на действия, закрепленные в нормах права

Источники: [49, 50, 5, 15, 44, 1, 38, 45, 46,].

Юристы вносят различие между надзором и контролем. К примеру, В.А. Ратехина на страницах своей диссертации (с. 182) отмечает, «что с деятельностью органов федеральной инспекции труда связывается, как правило, проведение государственного контроля, а с деятельностью прокуратуры – государственного надзора, при этом надзор для органов прокуратуры – основная функция, прокуратуре поднадзорны и органы, осуществляющие административный контроль, прокурорский надзор – универсальная правовая форма государственно-властной деятельности» [38].

Содержание надзора заключается в проверке соблюдения законности и именно в том, чтобы реагировать на соотношение совершаемых действий моделям, закрепленным в нормах права (при надзоре за правоприменением), в стандартах безопасности труда, правилах техники безопасности и производственной санитарии и т.п.

В настоящее время синоним слова «проверка» означает не столько проверку, сколько наблюдение с целью проверки.

Органы контроля с учетом широкого охватываемого обследованием

круга деятельности, характеризуют ту особенность контроля, что он не ограничивается вопросами, связанными с соблюдением обязательных предписаний законов и нормативных актов. Контроль, как и надзор, связан с применением соответствующих властных полномочий, без которых надзор и контроль перестают существовать, поскольку и тому, и другому присуща функция проверки исполнения, дача указаний, предписаний, применений санкций.

Различают эти два понятия объемы охватываемой сферы деятельности, специфика методов и форм воздействия.

Цель надзора – проверка соблюдения норм трудового права не по каждому случаю, а в целом по предприятию. Контроль же преследует цель – восстановление нарушенного права того или иного работника (группы работников).

Органы контроля уточняют: нарушил ли субъект управления действующее законодательство, правильно либо целесообразно использованы предоставленные ему полномочия.

Хотя Игдыров Г. А. считает, что момент возникновения и прекращения контрольных правонарушений совпадает с моментом начала и завершения контрольных действий (например, подготовка, принятие, исполнение правоприменительных актов администрации) [15].

Властный характер контроля проявляется в том, что контролирующие органы вправе осуществлять контроль без согласия контролируемого субъекта деятельности, требовать предоставления документов, разъяснений, предъявления средств и материальных ценностей с целью их количественного и качественного соответствия зафиксированному в документах, а контролируемый обязан выполнять эти требования. Кроме того, контролирующий орган вправе давать указания относительно путей и сроков устранения обнаруженных недостатков и нарушений в организациях и предприятиях. Контролирующий орган в пределах предоставленных ему прав может привлекать к указанным видам ответственности виновных в нарушениях, обнаруженных в процессе контроля.

Активность контролируемого выражается в постоянном информировании контролирующего о совершаемых действиях, о ходе выполнения решения, указания и т.п. Активность контролирующего проявляется в том, что он постоянно держит в поле зрения действия подконтрольных.

В современных условиях сущность государственного контроля проявляется в том, что он является своеобразным источником информации обо всех положительных и отрицательных явлениях в работе, источником нового, прогрессивного, достойного распространения и внедрения в практику с помощью исправления недостатков в работе. Но главной особенностью государственного контролирующего органа за соблюдением

законности в трудовых отношениях - улучшение качества организационно-исполнительной деятельности в указанной области управления производством, обеспечение его эффективности.

Таким образом, контроль – это деятельность государственных органов и общественных организаций, направленная на проверку соблюдения, исполнения, выявления случаев нарушения правовых норм.

Объектом надзора является широкий круг не определенных вопросов в определенной области. Проверки, проводимые в порядке надзора, чаще всего носят сплошной характер и проводятся по конкретному кругу вопросов. Субъектами надзорных правоотношений может быть администрация, либо органы надзора за пределами предприятий (инспекции охраны труда, инспекции труда и заработной платы).

Государственный надзор предполагает властное разрешение компетентными органами государства правовых споров, применений государственных санкций к нарушителям права, т.е. издание правоохранительного акта индивидуального значения, представляющего собой единичный акт применения норм права. Принятие акта индивидуального значения, дающего предписание прекратить нарушения норм права, устранить правонарушение либо содержащий санкцию к нарушителю права.

Значительное сокращение количества запретов, расширение самостоятельности предприятий в переходный период экономики привело к сокращению количества поводов для вмешательства органов надзора.

Необходимо отметить различную нормативно-правовую базу деятельности органов государственного контроля и надзора. Органы федеральной инспекции труда действуют на основе Конституции Российской Федерации, Трудового кодекса РФ (ТК РФ), Кодекса об административных правонарушениях РФ (КоАП РФ), Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ), постановления Правительства Российской Федерации «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда» от 09 сентября 1999 г. №1035 [35], указа Президента РФ от 09.03.04 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [51], постановления Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 (в ред. от 05.09.2007 г.).

Эта нормативно-правовая база приведена в соответствие с ратифицированной Россией конвенциями Международной организации труда (МОТ) по вопросам инспекции труда. Статьей 16 Конвенции МОТ от 11 июля 1947 г. № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» [20], Конвенции № 129 «Об инспекции труда в сельском хозяйстве» (1969 г.), положения которой корреспондируются с Конвенцией № 81, Конвенция № 150 (1978 г.) «О регулировании вопросов труда», Конвенция № 155 (1981 г.) «О безопасности и гигиене труда в

производственной сфере» [21], а также ратифицированной федеральным законом от 11 апреля 1998 г. №58–ФЗ и вступившим в силу для Российской Федерации 2 июля 1999 г., определено, что предприятия инспектируются так часто и так тщательно, как это необходимо для обеспечения эффективного применения соответствующих законодательных положений.

Инспекции труда в основном осуществляют контроль за соблюдением законодательства об оплате труда в виде: предъявления работодателям предписаний об устранении нарушений законодательства о труде, о восстановлении нарушенных прав граждан, об отстранении от должности и привлечении виновных лиц к дисциплинарной или уголовной ответственности через предъявление исков в суд в порядке ст. 46 ГПК РФ. В соответствии ч.1 статьи 527КоАП РФ инспекции труда наделены правом инициировать производство по делу протоколом (ст. 283 КоАП РФ) и привлекать к административной ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства об оплате труда путем вынесения постановления о назначении административного наказания – наложении административного штрафа на должностных лиц работодателя [9,23].

Более того, за невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства сотрудник инспекции обязан не только наложить штраф, но и дисквалифицировать на срок до трех лет. Этот вид наказания назначается мировым судьей (ст.311 и 231 КоАП РФ) на основании протокола государственного инспектора труда об административном правонарушении (п.16 ч.2 ст. 283) или постановлении прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении (ст.284) [23].

Органы прокуратуры помимо общих положений Конституции Российской Федерации, ТК РФ, КоАП РФ, руководствуются нормами федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», Уголовного кодекса Российской Федерации, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Гражданско-процессуального кодекса.

Органы прокуратуры осуществляют общий надзор за точным и единообразным исполнением трудового законодательства, в том числе и органами федеральной инспекции труда, в частности, оценки их полноты, оперативности, эффективности использования контрольных функций путем проведения прокурорской проверки.

Последняя предполагает сбор информации из различных источников о нарушениях трудовых прав: средств массовой информации, жалоб и заявлений граждан, материалов судебных дел, налоговых органов, федеральных органов статистики и инспекции труда, службы судебных приставов и т.д. Далее проводятся проверки непосредственно организаций,

допустивших нарушение закона, часто с привлечением специалистов из числа сотрудников федеральной инспекции труда. Затем по результатам проверки и их правовой оценки прокурор принимает решение о мерах прокурорского реагирования: 1) представления об устранении выявленных нарушений законодательства об оплате труда; 2) протеста на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт; 3) обращение в суд с заявлением о вынесении судебного приказа о взыскании задолженности по заработной плате в порядке ст. 45 ГПК РФ; 4) наконец, возбуждение производств по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч.1,ч.2 ст.527 КоАП РФ «Нарушение законодательства о труде и об охране труда», ст. 531 КоАП РФ «Нарушение или невыполнение обязательств по коллективному договору, соглашению», ст. 177 КоАП РФ «Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении», направление его государственному инспектору труда для рассмотрения по существу. Кроме того, – возбуждение уголовного дела по признакам преступлений, предусмотренного ст.145-1 УК РФ «Невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат», или ст. 315 УК РФ «Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта» [9,23,49,50].

Уместно напомнить, что в соответствии с ч.3, ст.353 ТК РФ в регионах действуют федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере охраны труда, создание безопасных условий труда, здоровья работников, их социальной защиты, промышленной безопасности, защиты прав потребителей, санитарно-эпидемиологического благополучия и т.д. При выявлении нарушений законодательства о труде контролирующие органы принимают соответствующие меры по устранению выявленных нарушений, а также причин этих нарушений.

Причем, органы местного самоуправления, не входящие в систему органов государственной власти, в подведомственных им организациях могут осуществлять контроль только лишь в пределах своих полномочий. Это связано с тем, что правовой основой органов местного самоуправления является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и законы субъектов РФ предусматривают порядок осуществления мероприятий по охране труда из бюджетов муниципальных образований, на которые соответственно возлагаются обязанности осуществления мер по охране труда [55].

Охраной условий труда промышленных предприятиях с опасными производственными объектами, расположенными на территории муниципальных образований призваны заниматься и представители

Федеральной службы Ростехнадзора в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. №116–ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (в ред. от 18.12.2006 г.) [53], Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 117–ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» [54], Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. №170–ФЗ «Об использовании атомной энергии» (в ред. от 14.07.2008 г.).

Государственную защиту конституционного права работников на охрану их здоровья в процессе труда помимо Ростехнадзора обеспечивает государственный санитарно-эпидемиологический надзор органом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека – Роспотребнадзор, который находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ.

Таким образом, анализируя документы, регламентирующие деятельность органов государственного контроля и надзора в регионах, научные работы, связанные с исследованием контроля и надзора за соблюдением трудовых прав трудовых ресурсов, можно сделать следующие выводы.

1. Этимология (истина, основное значение) слов «надзор» и «контроль» в силу исторических условий претерпевала изменения. До сих пор среди исследователей эти термины не имеют единого толкования.

2. Краткий анализ современного российского законодательства позволяет выделить отличительные признаки, характерные для двух государственных органов (прокуратуры, государственной инспекции труда), осуществляющих надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов трудового права.

3. Функциями надзора и контроля обладают государственные органы управления, местные органы самоуправления, специализированные Федеральные службы в тех или иных сферах деятельности общественного производства.

4. В настоящее время государственный надзор и контроль в полном объеме осуществляется в Российской Федерации единственными специализированными органами – государственными инспекциями труда.

5. Федеральная служба по труду и занятости (Роструд инспекция) – орган исполнительной власти, осуществляющий функции по надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства, нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права в регионах Российской Федерации [52].

6. Деятельность инспекции труда регулируется Конституцией РФ, федеральными законами, правовыми актами в области регулирования трудовых отношений в соответствии с рекомендациями Международной организацией труда.

## 1.2 Формирование и особенности законодательной базы государственного надзора и контроля трудовых отношений в Российской Федерации

Формирование инспекций труда протекало по мере развития социально-трудовых отношений при капиталистическом способе производства, который зародился в недрах крепостнического строя, из которого вышли вольнонаемные, ставшие впоследствии наемными рабочими на первых фабриках и заводах Российской империи.

Законодательство, которое регулировало бы трудовые отношения до отмены крепостного права, т.е. до 1861 года, находилось в рамках крепостнических отношений, при которых вольнонаемный труд являлся исключением из общего правила. В период промышленного развития (в XVIII–XIX веках) фабричное законодательство направлено было не на защиту прав работников, а интересов работодателей. Так, установление продолжительности времени служило не для целей его ограничения, а тому, чтобы рабочие отработали это время полностью. Никакого органа, осуществлявшего бы контроль за исполнением законов, создано не было. Отсутствовал и государственный орган, который бы контролировал исполнение этих обязанностей (Таблица 2).

**Таблица 2**– Хронология развития системы надзора и контроля трудового законодательства в России

<b>Хронологический этап</b>	<b>Краткое содержание и документы</b>
1. До 1861 года, т.е. до отмены крепостного права	Законодательство находилось в рамках крепостнических отношений
2. XVIII век – время промышленного развития в России	Фабричное законодательство направлено на защиту интересов работодателей, а не прав работников. Орган контроля отсутствовал
3. В 60–70-е годы XIX века, после отмены крепостного права	Использовался правовой опыт зарубежных стран. Появились орган надзора и фабричной инспекции. Принят закон «О малолетних, работающих на фабриках, заводах и мануфактурах от 01 июня 1882 г.
4. 1918–1933 гг. – период НЭПа	Перераспределялась и закреплялась квалифицированная рабочая сила по регионам с мерами ответственности для «дезертиров» и «летунов». Принято постановление ЦК ВКП(б) 1933 г. «О разработке и внесении изменений в трудовое законодательстве, включая соцстрахование»
5. 1934–1944 гг. – предвоенное и	Президиум Всесоюзного Центрального Совета профессиональных советов 21.01.1944 г. принял

послевоенное время	«Положение о технической инспекции труда» с функциями правовой инспекции
6.1965–1986 гг. — период «развитого социализма»	Создана система органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, включая государственные, профсоюзные органы, специализированные инспекции и надзоры, органы власти и управления. Введены должности правовых инспекторов
7.1990–2015 гг. и до настоящего времени	Указом Президента РФ от 04.05.1994 №850 учреждена Федеральная инспекция по труду и занятости (Роструд инспекция) – исполнительный орган политики Министерстве труда и социальной защиты РФ. Постановлениями Правительства РФ от 09.09.1999 г. № 1035 и от 28.01.2000 г. № 78 созданы государственные инспекции труда в субъектах РФ, действующие и поныне. В феврале 2002 года принят Трудовой кодекс. Приказ Минсоцтруда РФ от 30 октября 2012 года № 354н утвердил административный регламент исполнения функции Федеральной службой по труду и занятости надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов. Зарегистрирован в Минюсте России 6 марта 2013 года № 27533

Составлено по материалам исследования нормативно-законодательной базы.

Ниже описаны более подробно этапы развития трудового права.

Отмена крепостного права повлекла развитие капиталистических отношений как в экономической сфере, так и в правовой, что, в свою очередь, потребовало урегулирование новых отношений между работодателями и работниками [8].

Внутриполитические причины и юридические условия показывают их глубинное взаимодействие независимо от уровня социально-экономического развития страны. Как правило, на основе сложившихся политических условий формируются необходимые юридические причины.

Совокупность сложившихся предпосылок приводит к появлению специальных органов надзора за соблюдением фабрично-заводского законодательства, в частности, фабричной инспекции.

При исследовании предпосылок формирования разнообразных форм надзора и контроля при регулировании трудовых отношений в России следует учитывать влияние иностранного опыта, которое имело место в период развития промышленного производства. Благодаря заимствованию

этого опыта Государственным Советом от 01 июня 1882 года был принят закон «О малолетних, работающих на фабриках, заводах и мануфактурах» [65], обладавшего признаками нормативного акта.

Закон устанавливал ограничения для применения детского труда и максимальную продолжительность их работы, определял меры ответственности предпринимателей за их исполнением. Более того, закон учреждал специальный орган надзора за его исполнением – инспекцию по надзору за занятиями малолетних, работающих на перечисленных выше предприятиях [3].

Таким образом, предпосылкой создания инспекции относится потребность вслед за возникновением фабрично-заводского законодательства учреждать и органы, осуществляющие надзор за их исполнением. Эта мера является необходимой, поскольку, как указывают исследователи, взаимодействие норм закона, надзора за его исполнением и применением мер ответственности за его нарушение представляет возможность исполнения принятого закона [64].

В 60–70-е годы XIX века в России в период оживленного развития капиталистических отношений в экономике начал возрастать общественный интерес к рабочему вопросу. Соответственно правительство последовательно стало прибегать к европейскому опыту в регулировании отношений предпринимателей и рабочих, особенно законодательству Англии – страны, наиболее передовой в области охраны труда. Учитывался и опыт Франции, Германии, Бельгии, Швейцарии и США. Но система фабричного законодательства по западному образцу была в то время непригодна для российских условий при избытке дешевой рабочей силы из деревень и технической отсталости многих предприятий [7]. Как свидетельствуют исследования В.А. Шанина, иностранный опыт учреждения специальных органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде несомненно использовался при издании соответствующих законов Российской Империи, что не отрицали и составители этих законов, в частности, Н.Х. Бунге, занимавший тогда пост Министра финансов, при котором был учрежден в России институт фабричной инспекции – орган правительственного надзора, обладающего широкими полномочиями и организованному по окружному принципу [7, 64].

Таким образом, влияние экономических, социальных, правовых, институциональных предпосылок оказали воздействие на сложный процесс пересмотра взаимоотношений между работодателями и наемными работниками на государственном уровне и послужили, в свою очередь, предпосылками создания фабричной инспекции и других форм надзора и контроля.

Под влиянием всей совокупности выше названных предпосылок правительство было вынуждено разработать и принять, а фабриканты

(буржуазия и часть дворянства) согласиться с необходимостью создания и функционирования разнообразных организационно-правовых форм надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, ядром которых явилась фабричная инспекция.

В период командно-административной системы управления выделяются несколько периодов развития инспекции труда.

В период НЭПа Народный комиссариат труда (1918–1933 гг.) вел перераспределение – «переброску» работников (т.е. перевод на другую работу без их согласия) из менее важных отраслей народного хозяйства в более ответственные и из районов в район; перераспределение квалифицированной рабочей силы, неиспользуемой по их специальности, на другие предприятия. Устанавливалась ответственность руководителей предприятий и учреждений за задержку работников при переброске, закрепление их на предприятии, за неправильное использование работников дефицитных профессий, за переманивание работников из других предприятий, за набор сверх потребности, установленных планом. Помимо этого, устанавливались поощрения работников (дополнительный отпуск 3 рабочих дня за два года работы в отдельных отраслях промышленности) и меры ответственности «дезертиров» и «летунов». Последними называли тех работников, что увольнялись с работы без предупреждения до окончания срока найма или меняли работу дважды в течение одного года.

Меры Наркомтруда (НКТ) по подготовке и распределению кадров свидетельствовали о подготовке к новому этапу жизни государства – плановой системе хозяйствования с командно-административными методами управления, которая начала действовать с принятием первого пятилетнего плана (1932 г.). К этому времени период НЭПа с его свободой трудового договора закончился. А постановлением ЦК ВКП(б) было предложено НКТ СССР в месячный срок разработать и провести в жизнь изменения в трудовом законодательстве, включая соцстрахование.

Проведение в жизнь всех законов и постановлений правительства, направленных к охране и улучшению условий труда трудящихся, надзор за выполнением этих законов администрацией госпредприятий и учреждений и частными нанимателями являлись вопросами первостепенной важности [31].

Новому руководству страной необходимо было выстроить систему органов управления не только развитием в плановом режиме отдельных отраслей народного хозяйства, но и систему контроля за трудовыми ресурсами, вовлекаемыми в производственную деятельность по новой идеологии строительства социализма с новыми принципами использования наемной силы, в том числе «от каждого по способностям каждому по труду».

Новая идеология и принципы являлись основой для

внутриполитической и социальной работы с трудящимися массами и в то же время гарантировались новой Конституцией право на труд, защиту его через трудовое законодательство, государственных и общественных органов контроля и надзора за исполнением и соблюдением его руководителями социалистических предприятий. Трансформация парадигмы развития в направлении построения нового общественного строя в советской стране явилась тоже предпосылкой изменений и укрепления юридических основ в деятельности инспекций труда.

К этому времени относится введение планирования деятельности и согласования работы инспекций труда с планами промышленного развития посредством включения ассигнований по охране труда в промышленно-финансовые планы предприятий.

Серьезно стояла проблема подготовки кадров инспекций – инспекторов, т.к. 85% были выходцы из «рабочих от станка» без юридического образования, которым предстояло приступить к исполнению надзора за соблюдением трудового законодательства, самостоятельно решать юридические вопросы различного характера и свойства.

Деятельность правового инспектора труда – это юридическая деятельность, где инспектору приходится не просто применять сложное трудовое законодательство, но и осуществлять надзор за правильным его применением. Иначе говоря, инспектор должен осуществлять юридическую экспертизу применения законодательства работодателями, а также выявлять нарушения законодательства, давать грамотные, основанные на законе и со ссылкой на него, предписания об устранении этих нарушений, что составляет один из наиболее сложных видов работы юриста.

Специфичным в то время оказалось планирование деятельности правовой инспекции труда из-за несовершенства действующего трудового законодательства, которое на тот момент не включало определение понятия «обследование предприятия» и, следовательно, невозможно было разграничить действия правового инспектора труда как «обследование» и «посещение».

Планирование устанавливало нормы по каждому инспекторскому участку, которые на деле выполнялись либо на 25-50%, либо полностью и даже с превышением нормы, когда в круг обследованных предприятий входили преимущественно мелкие предприятия с несколькими рабочими и служащими. Таким образом, фактически цели планирования деятельности правовой инспекции труда не достигались. Нужно отметить, что эта проблема существует до сегодняшнего времени, поскольку механизм осуществления надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства с более подробной регламентацией действует и до сих пор.

Возникла проблема укомплектованности штата инспекции особенно в период второй мировой войны, так как значительное количество инспекторов были призваны в ряды Красной Армии, военно-политическая предпосылка внесла коррективы в деятельность инспекций труда.

В военное время и послевоенное вопросы охраны труда и техники безопасности отошли на второй план: акцент в работе инспекторов труда сместился в сферу предварительного контроля при приемке эвакуированных предприятий. Более того, сокращение должностей правовых инспекторов инспекции труда привело к оформлению технической инспекции труда «Положением о технической инспекции труда» от 21.01.1944 г. решением Президиума Всесоюзного центрального совета профессиональных советов, которые практически функции правовой инспекции передали техническим инспекторам (инженерам и техникам). Так продолжалось в течение 19 лет, пока Президиум ВЦСПС подтвердил воссоздание правовой инспекции в полном объеме и принял Положение о правовой инспекции труда, положив начало новому этапу развития инспекции труда в советский период.

Некоторое ослабление тоталитаризма («оттепель») в середине 60-х годов привело к осознанию со стороны руководителей государства необходимости осуществить надзор не только за технической, но и за правовой стороной трудовых отношений, что повлекло введение нескольких должностей правовых инспекторов на краевом и областном уровнях. Полномасштабное воссоздание правовой инспекции труда произошло только в 1977 году, когда было принято Положение о правовой инспекции труда и начато повсеместное введение должностей правовых инспекторов. В связи с развитием промышленности стали создаваться специализированные государственные органы и инспекции, осуществлявшие надзор и контроль за соблюдением прав и норм в отдельных производственных отраслях. К 1986 году была создана разветвленная система органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, включавшая как государственные, так и профсоюзные органы, как специализированные инспекции и надзоры, так и органы власти и управления, для которых данная деятельность являлась только частью их более широкой компетенции [64].

На новом этапе наблюдается совершенствование законодательства об инспекции труда, а именно: институт общественных инспекторов труда был переименован во внештатных технических и внештатных правовых инспекторов, осуществлявших общественный контроль за соблюдением законодательства о труде и правил охраны труда; приняты Основы законодательства Союза ССР о труде [33], давшие толчок развитию системы органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, куда были отнесены *прокуратура, специальные уполномоченные государственные органы и инспекции*, не зависящие от деятельности

вышестоящих органов; *органы государственной власти и управления*, осуществляющие контроль за соблюдением законодательства о труде в отношении подчиненных им предприятий, учреждений, организаций.

Правовая инспекция труда играла ведущую роль в этой системе, т.к. являлась единственным специальным органом, предназначенным исключительно для осуществления надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства. По мнению Л.В. Никитинского, «до создания правовой инспекции система органов надзора и контроля имела незавершенную форму, создание инспекции сыграло роль катализатора в деятельности системы в целом» [30, с. 14].

Усиление институционального фактора в конце XX века, когда страна осуществляла переход от централизованной советской экономики к рыночной, стало предпосылкой нового этапа развития российских органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, продолжающегося и в настоящее время. Функцию по осуществлению надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде и охране труда государство вновь взяло на себя после издания Указа Президента РФ от 04.05.1994 №850 «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда». Данным указом была учреждена Федеральная инспекция труда при Министерстве труда РФ (Роструд инспекция).

Положение о данной инспекции было утверждено Указом Президента РФ от 20.07.1994 № 1554 [51]. Дальнейшее правовое обеспечение процесса формирования института контроля и надзора в нашей стране заметно усилилось, были приняты нормативные акты, направленные на регулирование деятельности по надзору и контролю в сфере труда. Так, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 09.09.1999 г. № 1035 «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда» и от 28.01.2000 г. № 78 «О федеральной инспекции труда» были созданы государственные инспекции труда в субъектах РФ.

Дальнейшее развитие система государственного надзора и контроля получила в связи с принятием и введением в действие с 1 февраля 2002 года Трудового кодекса РФ. Правда, Постановлением Правительства РФ от 15.01.2007 г. № 11 отменено постановление Правительства РФ от 28.01.2000 г. № 78, но никаких изменений в текст ТК РФ к тому моменту не внесено [34, 36].

Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30 октября 2012 года № 354н утвердил административный регламент исполнения функции Федеральной службой по труду и занятости надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов. Документ зарегистрирован в Минюсте России 6 марта 2013 года № 27533 [37].

Таким образом, система органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде в период командно-административной системы управления развивалась крайне неоднозначно и разнонаправлено, в целом, находясь в русле развития политической системы советского государства и отражала его экономические потребности. Из изложенного можно сделать вывод, что политические и экономические предпосылки и условия жизни государства явились одним из ключевых моментов формирования законодательных норм, регулирующих отношения между работниками и работодателями, в том числе и вопросы надзора за их соблюдением.

### **1.3 Функции и полномочия государственных органов надзора и контроля трудовых отношений в регионах**

В соответствии со ст. 354 Трудового кодекса (ТК) Государственная инспекция по труду и занятости (Гострудинспекция) представлена федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, и ее территориальными органами (государственными инспекциями труда).

В эту же систему входят: государственные инспекции республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов, районов, городов и межрегиональные государственные инспекции, которые образуют единую федеральную централизованную систему органов государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов о труде и охране труда. Полномочия государственной инспекции труда и прокуратуры в рамках ст. 356 ТК [49] иллюстрированы таблицей 3.

**Таблица 3** – Полномочия государственной инспекции труда и прокуратуры в субъектах Российской Федерации

<b>Полномочия</b>	<b>Инспекция труда</b>	<b>Прокуратура</b>
1.Выявление нарушений и восстановление нарушенных прав	1. Ведет прием обращений, заявлений, жалоб. 2.Проводит проверки, обследования, выдачу предписаний по устранению нарушений.	Осуществляет надзор за исполнением законов по трудовым отношениям всеми структурами власти и исполнительными органами, в том числе, за органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций

<p>2. Обеспечение безопасных условий и охрана труда</p>	<p>1. Ведет надзор за строительством реконструкцией, вводом объектов производственного назначения для предотвращения ухудшающих условий труда. 2. Расследует несчастные случаи на производстве. 3.Участвует в разработке государственных стандартов по безопасности труда.</p>	<p>1. Осуществляет надзор за соблюдением безопасных условий труда на предприятиях 2. Проводит прокурорский надзор за расследованием несчастных случаев на предприятиях.</p>
<p>3. Рассмотрение трудовых споров</p>	<p>1. Защищает права и законные интересы сторон трудового договора. 2. Цивилизованно разрешает неурегулированные разногласия в сфере труда. 3. Регулирует отношения по обязательному социальному страхованию. 4. Разрешает споры по исчислению и выплате пособий по временной нетрудоспособности, в том числе женщинам, ставших матерями</p>	<p>Разрешает споры, выходящие за рамки трудового права</p>
<p>4. Защита трудовых прав и свобод</p>	<p>1. Подготавливает документы о привлечении виновных к ответственности. 2. Анализирует обстоятельства и причины выявленных нарушений. 3. Направляет информацию о правонарушениях в органы исполнительной власти всех уровней, правоохранительные органы и в суды. 4. Консультирует работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства 5. Публикует ежегодные доклады о соблюдении законодательства, представляет их в Правительство и Президенту РФ</p>	

Составлено по источнику [49].

Полномочия органов федеральной инспекции труда условно можно разделить на несколько групп.

К первой группе надо отнести полномочия, обеспечивающие выявление нарушений трудового законодательства и восстановление нарушенных трудовых прав, как-то: а) осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением в организациях трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, обследований; б) выдача обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений; в) привлечение виновных к ответственности в соответствии с федеральным законом; г) рассмотрение дел об административных правонарушениях.

При этом органы федеральной инспекции труда ведут прием и рассматривают заявления, письма, жалобы и иные обращения работников о нарушениях их трудовых прав.

Вторая группа полномочий связана с обеспечением безопасных условий и охраны труда. В частности, а) органы федеральной инспекции труда: проводят предупредительный надзор за строительством новых и реконструкцией действующих объектов производственного назначения, вводом их в эксплуатацию в целях предотвращения отступлений от проектов, ухудшающих условия труда, снижающих их безопасность; б) осуществляют надзор и контроль за соблюдением установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве; в) анализируют состояние и причины производственного травматизма и разрабатывают предложения по его профилактике; г) принимают участие в расследовании несчастных случаев на производстве или проводят его самостоятельно; е) дают заключения по проектам строительных норм и правил, других нормативных документов о соответствии их требованиям охраны труда; з) рассматривают и согласовывают проекты отраслевых и межотраслевых правил по охране труда; ж) участвуют в установленном порядке в разработке государственных стандартов по безопасности труда.

Третья группа полномочий направлена на выполнение функций координации и прогнозирования. К ним относятся: а) получение от федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, органов прокуратуры, судебных органов и других организаций информации, необходимой для выполнения возложенных на указанные органы задач; б) анализ обстоятельств и причин выявленных нарушений; в) направление соответствующей информации в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, правоохранительные органы и в суды; г) мероприятия по координации деятельности ведомственных органов надзора и контроля и федеральных органов исполнительной власти в части обеспечения соблюдения трудового законодательства и

иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; е) обобщение практики применения; з) подготовка предложений по совершенствованию законодательства.

Четвертая группа полномочий включает обязанности, связанные с пропагандой трудового законодательства: а) информирование и консультирование работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; б) информирование общественности о выявленных нарушениях трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; в) проведение разъяснительной работы о трудовых правах работников; г) подготовка и публикация ежегодных докладов о соблюдении трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Полномочия надо отличать от прав государственных инспекторов труда (ст. 357 ТК).

В соответствии со ст. 360 ТК РФ порядок проведения проверок должностными лицами федеральной инспекции труда определяется ратифицированными Российской Федерацией конвенциями МОТ по вопросам инспекции труда, ТК РФ, иными федеральными законами, а также решениями Правительства РФ.

К международным актам, регулирующим порядок инспектирования организаций, надо отнести Конвенцию МОТ № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» (1947) и Протокол 1995 г. к этой Конвенции, ратифицированные Россией. Основные положения указанных актов воспроизведены в ст. 360 ТК, которая устанавливает основные элементы процедуры проверок и, в частности, предусматривает, что государственные инспекторы труда инспектируют любые организации на всей территории РФ независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности [20, 49].

При инспекционной проверке государственный инспектор труда может уведомлять о своем присутствии работодателя или его представителя, если только не считает, что такое уведомление может нанести ущерб эффективности контроля.

Помимо ст. 360 ТК требования к организации и проведению проверок соблюдения трудового законодательства закреплены в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». В соответствии со ст. 7 Закона государственный инспектор труда правомочен проводить мероприятия по контролю (надзору) при наличии у него соответствующего распоряжения (приказа), предъявляемый работодателю проверяемой организации, в котором

- 1) указывается его номер и дата;

2) наименование соответствующего органа федеральной инспекции труда;

3) фамилия, имя, отчество государственного инспектора труда, уполномоченного на проведение мероприятия по контролю;

4) наименование подлежащей контролю (надзору) организации;

5) цели, задачи и предмет проводимого мероприятия по контролю;

6) правовые основания проведения мероприятия по контролю, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке;

7) дата начала и окончания мероприятия по контролю. Распоряжение (приказ) о проведении мероприятия по контролю либо его заверенную печатью копию государственный инспектор труда предъявляет одновременно со своим служебным удостоверением работодателю или его представителю.

Наряду с федеральными законами порядок проведения *проверок* устанавливается подзаконными нормативными актами, в частности, Положением о федеральной инспекции труда, утвержденным Постановлением Правительства, и положениями о государственных инспекциях труда конкретных субъектов РФ, приказами Роструда, где предусматриваются полномочия государственных инспекторов труда и государственных инспекторов по охране труда по проведению инспекционных проверок. Так, государственный инспектор труда имеет право беспрепятственного прохода (в любое время суток) в любую организацию, которая подлежит проверке. Это право распространяется и на работодателей – физических лиц.

Для организаций Вооруженных Сил РФ, органов безопасности, органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, других правоохранительных органов, исправительных учреждений, организаций атомной и оборонной промышленности и некоторых других организаций устанавливаются особые правила инспектирования, которые предусматривают:

– доступ только 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.

Статья 1 Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ), посвященная целям и задачам трудового законодательства, также определяет круг отношений, регулируемых этим законодательством.

Центральное место среди них занимают трудовые отношения, возникающие между работниками и работодателями. Помимо трудовых отношений трудовое законодательство регулирует и другие отношения, тесно связанные с трудовыми. Перечень таких отношений начинается с

отношений по организации труда и управлению трудом, трудоустройству у данного работодателя.

Далее ТК РФ выделяет отношения, отличительная особенность которых, – наличие коллективного субъекта в лице первичной профсоюзной организации или иного представительного органа работников. К ним относятся отношения по социальному партнерству, ведению коллективных переговоров, заключению коллективных договоров и соглашений, по участию работников и профсоюзов в установлении условий труда и применении трудового законодательства в предусмотренных законом случаях.

Согласно ч. 2 ст. 1 ТК РФ самостоятельными отношениями, регулируемым трудовым законодательством, являются отношения по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров непосредственно у данного работодателя, отношения по материальной ответственности работодателя и работника в сфере труда.

*Отношения по надзору и контролю* (в том числе профсоюзному контролю) за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда) и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, традиционно признавались отношениями, функционирующими одновременно с трудовыми. Трудовой кодекс отступает от этих традиций и включает их в круг отношений, регулируемых трудовым законодательством.

Трудовой кодекс выделяет среди отношений, регулируемых трудовым законодательством, и отношения по рассмотрению трудовых споров. Эти отношения неоднородны по своему содержанию. Если рассматривается коллективный трудовой спор, то возникающие в связи с этим отношения относятся к отношениям, функционирующим наряду с трудовыми отношениями.

В тех же случаях, когда предметом рассмотрения является индивидуальный трудовой спор, эти отношения в одних случаях не выходят за пределы трудовых отношений, а в других – приходят на смену трудовым. Они предусматривают альтернативный порядок рассмотрения споров, за исключением споров непосредственной компетенции судов, определяют механизм исполнения решений коллективно-трудовых соглашений (КТС), устанавливают некоторые процессуальные особенности при разрешении трудовых споров в судах. Отношения по рассмотрению трудовых споров способствуют защите прав и законных интересов сторон трудового договора, цивилизованному разрешению неурегулированных разногласий в сфере труда.

Перечень отношений, регулируемых трудовым законодательством, завершается отношениями по обязательному социальному страхованию. Объединяющий признак их принадлежности к предмету трудового права – связь с трудовыми отношениями.

Трудовой кодекс подчеркивает, что отношения по обязательному социальному страхованию регулируются трудовым законодательством в случаях, предусмотренных федеральными законами, одним из которых является Федеральный закон “Об отдельных вопросах исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и размерах страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2006 году” [57].

Позднее для корректировки отношений по временной нетрудоспособности женщин, ставших матерями, был принят Федеральный закон от 23.07.2013 г. № 243 «Территориальным органам ФСС РФ при принятии решений о выплате пособий в связи с материнством» [59] инспектор труда при рассмотрении жалобы о неправильном исчислении пособия через ФСС РФ имеет право запрашивать сведения о заработной плате у работодателя, и в случае его неполучения – в кредитные организации.

Согласно Закона № 180 максимальный размер пособия по временной нетрудоспособности увеличен до 15 000 руб., при этом первые 2 дня болезни работнику оплачивает работодатель, а остальные дни – фонд социального страхования. Что касается пособий по государственному социальному страхованию за период отпуска по беременности и родам, то они оплачиваются фондом социального страхования с 1-го дня такого отпуска.

В соответствии со ст. 353 Трудового кодекса *государственный надзор* и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, во всех организациях на территории РФ осуществляют органы федеральной инспекции труда. Это государственные инспекции труда республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, районов и городов, составляющие единую централизованную систему государственных органов.

Помимо этого, Трудовой кодекс называет Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров, которые осуществляют *государственный надзор* за точным и единообразным исполнением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов, в том числе регулирующих трудовые отношения, федеральными министерствами и государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и

некоммерческих организаций.

Органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов, в том числе регулирующих трудовые отношения, федеральными министерствами и государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. В соответствии с процессуальным законодательством РФ органы прокуратуры осуществляют надзор за законностью решений, выносимых судами общей юрисдикции по трудовым делам [58].

Порядок проведения проверок должностными лицами федеральной инспекции труда определяется ратифицированными Российской Федерацией конвенциями Международной организации труда по вопросам инспекции труда, настоящим Кодексом (гл.57, ст.360), иными федеральными законами, а также решениями Правительства Российской Федерации [20, 21, 49, 56, 58, 35, 37].

Государственные инспекторы труда в целях осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, проводят плановые и внеплановые проверки на всей территории Российской Федерации любых работодателей (организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также работодателей – физических лиц) в порядке, установленном федеральными законами с учетом особенностей, установленных настоящей статьей.

Предметом проверки является соблюдение работодателем в процессе своей деятельности требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, выполнение предписаний об устранении выявленных в ходе проверок нарушений и о проведении мероприятий по предотвращению нарушений норм трудового права и по защите трудовых прав граждан.

Основанием для проведения внеплановой проверки является:

– истечение срока исполнения работодателем выданного федеральной инспекцией труда предписания об устранении выявленного нарушения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

– поступление в федеральную инспекцию труда: обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц федеральной инспекции труда и других федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный

контроль (надзор), органов местного самоуправления, профессиональных союзов, из средств массовой информации о фактах нарушений работодателями требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе требований охраны труда, повлекших возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью работников;

– обращения или заявления работника о нарушении работодателем его трудовых прав;

– запрос работника о проведении проверки условий и охраны труда на его рабочем месте в соответствии со ст. 219 настоящего Кодекса;

– наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) федеральной инспекции труда о проведении внеплановой проверки, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Внеплановая выездная проверка по основанию, указанному в абзаце четвертом части седьмой настоящей статьи, может быть проведена незамедлительно с извещением органа прокуратуры в порядке, установленном федеральным законом, без согласования с органами прокуратуры.

Предварительное уведомление работодателя о проведении внеплановой выездной проверки по основанию, указанному в абзаце четвертом или пятом части седьмой настоящей статьи, не допускается.

Особенности проведения проверок соблюдения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти в области обороны, безопасности, внутренних дел, исполнения наказаний и уполномоченному органу управления использованием атомной энергии, устанавливаются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации [68].

Создается впечатление, что гл. 57 Трудового кодекса РФ является правовой основой деятельности государственных инспекций труда в качестве функции исполнительной власти, то есть содержит административно-правовое начало.

Напротив, ст. 356 Кодекса направлена на защиту трудовых прав и свобод. Так, в соответствии с возложенными на нее задачами, федеральная инспекция труда, исполняя государственный контроль и надзор над работодателями посредством проверок, обследований подготавливает материалы (документы) о привлечении виновных к ответственности в соответствии правовыми актами Российской Федерации.

Кроме того, анализирует обстоятельства и причины выявленных нарушений, принимает меры к восстановлению нарушенных трудовых прав граждан; осуществляет рассмотрение дел об административных правонарушениях; направляет информацию о правонарушениях в органы исполнительной власти всех уровней, правоохранительные органы и в суды; осуществляет надзор над соблюдением порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве; анализирует состояние и причины производственного травматизма и разрабатывает предложения по его профилактике; анализирует причины нарушений законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, готовит соответствующие предложения по их совершенствованию с привлечением квалифицированных экспертов для получения информации о влиянии применения технологий, используемых материалов и методов на состояние здоровья и безопасность работников. Либо выступать самим в качестве экспертов в суде по искам о нарушении трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, о возмещении вреда, причиненного здоровью работников на производстве.

Для предотвращения правонарушений со стороны работодателей ст. 356 Кодекса предусматривает информирование и консультирование работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства, а для связей с работниками – проведение приема и рассмотрение заявлений, писем, жалоб и иные обращения граждан о нарушениях их трудовых прав.

Более того, для предупреждения нарушений прав работников предприятий закон устанавливает для инспекции меры: информирование общественности о выявленных нарушениях трудового законодательства, проведение разъяснительной работы о трудовых правах граждан; подготовку и публикацию ежегодных докладов о соблюдении трудового законодательства. В установленном порядке их представляют Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации [32].

Таким образом, 1) рассмотрение этапов формирования и особенностей законодательства по регулированию трудовых отношений в России, действующих на правовом пространстве субъектов РФ, свидетельствует о преемственности и усовершенствовании «царской», «советской» и международной правовых систем.

2). В постсоветский период методологической основой организации механизма контроля и надзора трудовых отношений на предприятиях как функции управления этими отношениями государственными инспекциями труда стали Конституция Российской Федерации, статьи Трудового кодекса, Положение Правительства о государственных инспекциях труда, нормативные акты.

3). В соответствии с законодательными и нормативными актами основная деятельность уполномоченных инспекций труда связана с

«проверками», «инспектированием» предприятий для установления фактов нарушений положений трудового законодательства работодателями, а также нормальных условий труда на них, «надзором» за соблюдением трудового законодательства работодателями и защиты интересов как общества в целом, так и отдельных работников.

4). К инструментам «контроля» «проверки», «инспектирования», «надзора» следует добавить дополнительные меры, предпринимаемые инспекторами, такие, как: «информирование» и «консультирование» работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства, разъяснение прав граждан, привлечение виновных к ответственности в соответствии правовыми актами Российской Федерации, наконец, дачи разъяснений, справок о том, как в соответствии с законодательством следует устранить допущенные недостатки в работе с персоналом предприятий.

5). Измерителями результатов деятельности государственных инспекций труда с учетом прописанных функций, обязанностей и ответственностей являются следующие показатели:

- количество проверок, количество распоряжений по устранению нарушений, количество зарегистрированных нарушений, всего и в расчете на 1 распоряжение;
- количество проверок по вопросам оплаты труда, всего и в процентах от общего количества проверок;
- сумма задолженности по оплате труда, ликвидированной в результате проверок, всего, в том числе в расчете на 1 проверку;
- количество восстановленных на рабочем месте работников, которые были незаконно уволены;
- число работодателей, оштрафованных за нарушения трудового законодательства, всего, в процентах от количества распоряжений и т.д.

Иначе говоря, каждый практически исполненный инспектором вид деятельности, предусмотренный и прописанный в Трудовом кодексе и иных нормативных правовых актах по трудовому праву, может быть выражен количественным или относительным показателем за любой отчетный период в течение года, либо за ряд лет. Собранная информация требует анализа, выяснения причин инспектирования, побудивших проверки, с тем чтобы дать объективные и справедливые оценки по соблюдению трудового законодательства работодателями и сформулировать предложения по совершенствованию механизма организации деятельности инспекций.

## ГЛАВА 2 ОЦЕНКА РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИЕЙ ТРУДА И ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ В ПРИМОРСКОМ КРАЕ

### 2.1 Социально-экономические и институциональные условия реализации функций инспекции по труду и заработной плате в регионе

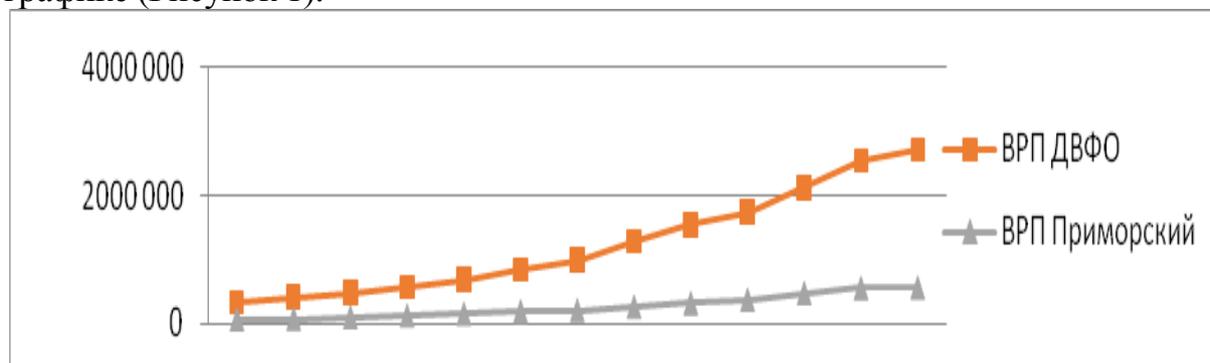
Эффективность реализации функции надзора и контроля за соблюдением норм трудового права на предприятиях во многом зависит от состояния экономической и социальной среды, сформированных институциональных условий в субъектах РФ на данный период времени. Именно эти факторы весьма чувствительно влияют на экономическое поведение и работодателей, и работников предприятий в процессе создания, распределения и потребления материальных и духовных благ.

Ссылаясь на экономическую теорию, М.В. Шульгин в исследованиях по этому поводу отмечает, что теория рассматривает экономику как человеческое поведение с точки зрения отношений между целями, «определенных системой устойчивых предпочтений» [61], и ограниченными средствами, «которые могут иметь различное употребление» [39, с. 12].

Причем изучается функция поведения, «выведенная посредством рационалирования обстоятельств в сфере обмена и потребления, обусловленная результатами выбора и последствиями финансовой деятельности, приносящих выгоду или убыток» [66, с.72].

Исходя из этого методологического посыла, следует рассмотреть социально-экономические и институциональные условия, определившие поведение участников рынка труда и контролирующие нормативное поведение инспекторов труда по соблюдению прав этих участников в одном из субъектов Дальнего Востока, а именно в Приморском крае.

Экономика Приморского края за период 2000–2013гг.развивалась «вяло», о чем свидетельствует рост ВРП, равно как и в целом отдаленный от центральной России Дальневосточный федеральный округ, отраженный на графике (Рисунок 1).



Источник[44].

**Рисунок 1** – Тенденция роста ВРП Дальневосточного округа и Приморского края за период 2000–2013 гг.

Медленное увеличение ВРП и, следовательно, экономики ДВФО и края обуславливается прежде всего использованием природных ресурсов в рыбопромышленном, лесопромышленном и горнодобывающем комплексах с ограниченной переработкой их сырья, а также энергетикой, торговлей, в меньшей степени перерабатывающими производствами, машиностроением, строительным комплексом и другими видами деятельности (Таблица 4).

**Таблица 4** – Динамика валового регионального продукта Дальневосточного округа и Приморского края  
В млн руб.

	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012
ВРП ДВФО	329 300	826 422	1 534 900	1 730 500	2 110 700	2 532 600	2 700 300
ВРП Приморский край	63 989	186 623	316 582	368 997	470 679	549 723	555 018
Приморский край %ДВФО	19,4	22,6	20,6	21,3	22,3	21,7	20,6
Рост ВРП Приморского края, в %к 2000г.	100	в 2,9 раз	в 5 раз	в5,8 раз	в 7,4 раз	в8,6 раз	в 8,7раз

Источник [44].

По таблице 4 видно, что макроэкономический показатель Приморского края за прошедшие 12 лет вырос почти в 9 раз, несмотря на кризисные явления, происходившие в отдельные годы этого периода, а также несовершенных институциональных условий, влияющих на поведение работодателей и на изменения на рынке труда

Тенденции экономики края во многом схожи с тенденциями национальной экономики, где доля его валового регионального продукта в экономике России равна 1,21% при среднегодовой численности занятых хозяйственной деятельностью 1, 57%и 1,76% – безработных

Это означает: из 1000 000 работающих около 73 тысяч не имеют постоянных рабочих мест и вынуждены соглашаться на неформальные условия труда, продиктованные работодателями, часто нарушающими трудовое право.

Социально ответственное сознание и поведение руководства предприятий, компаний еще не стало настолько «выгодным», а понимание того, что их экономическое развитие зависит от участия работников, сотрудников в решении социальных проблем. Благополучное социальное окружение, которое нормативно мотивируется государством, способствует развитию бизнеса. В России чаще всего принятие ответственности за решение социальных вопросов решается путем согласования и предписания предприятию (как юридическому лицу) обязанности ответственности за соблюдение общественных интересов через официальные или не официальные институты страны, в том числе и через

государственные инспекции труда, центры занятости населения в регионах и др. организации [24].

Большое влияние на экономическое развитие имеет отраслевая структура экономики, сложившаяся уже за трансформационный период. Как видно из таблицы 5, в структуре оборота предприятиями к 2013 году 40,7% занимает торговля, 19% – платные услуги и транспорт, а производящие материальную продукцию предприятия первичного сектора (добыча ископаемых, сельское хозяйство, рыболовство) только 6,4 и обрабатывающие производства – 30,3% (Таблица 5).

**Таблица 5** –Оборот организаций в 2013 г. (в действующих ценах, млн руб. и в %)

Всего	1033435	100
Организации первичного сектора	66888	6,4
Обрабатывающие производства	313168	30,3
Торговля	421831	40,7
Платные услуги и транспорт	175425	19,0
Прочие	56131	5,4

Источник: [44].

Сложившаяся структура экономики подчеркивает произошедшие в ней «перекосы». Она ориентирована на выпуск традиционной неконкурентной продукции (особенно машиностроение), утратившее ведущие позиции при использовании старых и изношенных производственных фондов.

Структура экономики является своеобразным индикатором эффективности функционирования и ее характером: стимулирующим динамическое саморазвитие или нет. Судя по фактически данным таблицы 5, сложившиеся сдвиги в экономике носят регрессивный характер. Хотя, на первый взгляд, кажется, что она коррелируется со структурой развитых стран, имеющих в их структуре большую долю платных услуг, торговли, институциональных услуг и т.д. Но их экономики производят конкурентные материальные товары и продукты, занимающие выгодные позиции на мировом рынке в отличие от производимой продукции в Приморском крае.

В этом регионе структура экономики является, с одной стороны, тормозом развития для внедрения новых технологий, с другой, – свидетельствует об ограничении возможностей для создания дополнительных рабочих мест и, следовательно, возможностей получения дополнительного дохода активной части трудовых ресурсов, улучшения условий труда и, в целом, более ускоренных темпов изменений в социальной жизни жителей края.

При такой структуре, располагая богатейшими природно-сырьевыми

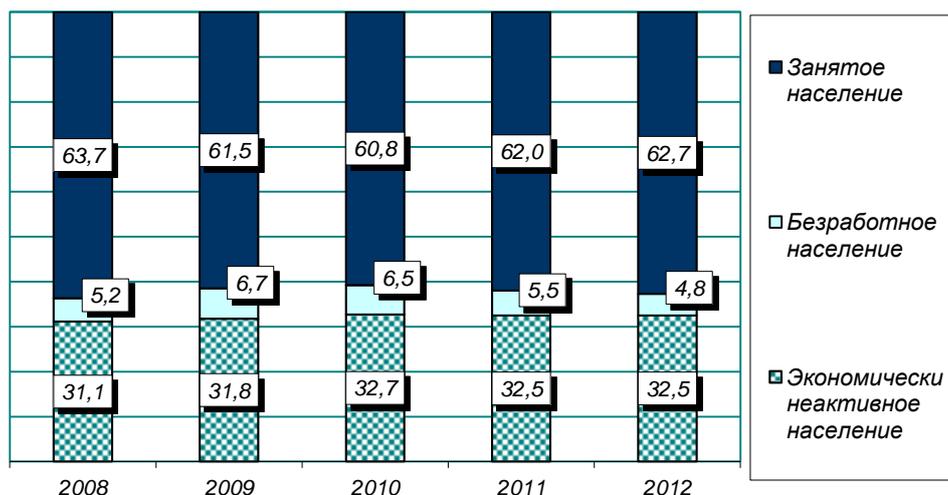
ресурсами в сравнении с развитыми соседними странами (Япония, Южная Корея, Китай), Приморский край остается дотационным регионом, равно как и весь Дальневосточный федеральный округ, доля ВРП которого в структуре национального ВВП составляет менее 3% [44].

Крупные сдвиги относительно цен в конце XX и первом десятилетии XXI века в пользу одних видов деятельности (энергетической, металлургической, химической промышленности) и падение цен в других отраслях (машиностроении, деревообработке, пищевой, легкой промышленности, производстве строительных материалов, сельском хозяйстве) привело к сворачиванию производств, а значит, к сокращению рабочих мест, пополнению числа безработных.

Материально-техническая база либо окончательно разрушилась, либо продолжает разрушаться. Финансовое положение товаропроизводителей весьма шатко и слабо обеспечивает простое воспроизводство. Положение в сельском хозяйстве усугубилось тем, что формирование новых типов организации производств (фермерских хозяйств) сдерживалось отсутствием денежных ресурсов и довольно высокими кредитными ставками банков, высокой долей дешевой импортной продукции из соседних стран, делающими невыгодные условия для местного сельхозпроизводителя. В конечном итоге оказалась разрушенной социальная сфера села, высвободившая на рынок труда большое число безработных.

Финансовые кризисы 1998 и 2008 годов, а также кризиса теперешних лет несколько расширили возможности импорт замещения. Но при дефиците финансовых средств без ужесточения антимонопольного законодательства, реструктуризации убыточных предприятий, без прямых компенсаций и субсидий из федерального бюджета, без привлечения частного и иностранного капитала на финансирование и создание приоритетных для развития края производств в рамках реализации программы развития всего Дальневосточного федерального округа существенно изменить траекторию развития его экономики весьма сложно. Создание особых институциональных условий хозяйствования в рамках реализации проектов «территорий опережающего развития», «свободного» порта Владивостока послужат импульсом роста экономики.

По данным обследований населения по проблемам занятости к началу 2013 года численность экономически активного населения края в возрасте 15-72 лет составила 1075,9 тыс. человек. За пять лет она уменьшилась на 3,7%. Рост в 2008 году, вызванный стремлением граждан найти любую работу в период кризиса, сменился снижением в последующие годы. В 2011 и 2012 годах значительно снизилась численность экономически активного населения, при чем это произошло не за счет занятого населения (оно, наоборот, увеличилось), а за счет значительного (на 16,6% и 12,5%, соответственно) сокращения численности безработных.



Источник: [44].

**Рисунок 2**–Распределение населения в возрасте 15-72 лет по экономической активности в 2012 году (в процентах к итогу)

Изменение в экономической среде безусловно обострило социально-демографические проблемы. Согласно оценки в 2012 году численность населения Приморского края уменьшилась на 1,5 тыс. человек, в том числе за счет естественной убыли – на 4,1 пункта, за счет миграционных потоков, наоборот, -увеличилось на 1 тыс. человек, Таблица 6.

**Таблица 6** –Динамика естественного и миграционного прироста в Приморском крае

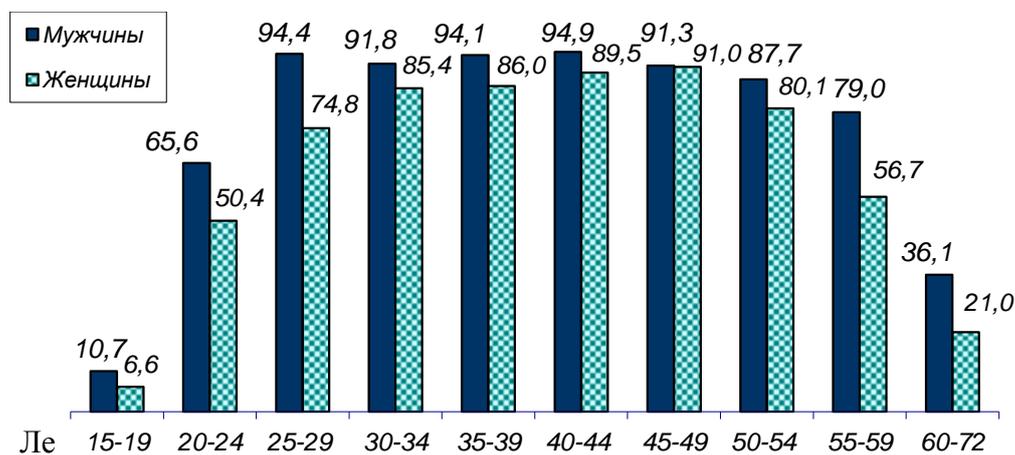
Естественный прирост, убыль (–населения по годам:	2008	2009	2010	2011	2012
тыс. человек	-6,3	-4,0	-4,8	-4,1	-2,1
на 1000 человек населения	-3,2	-2,1	-2,5	-2,1	-1,1
Миграционный прирост, убыль (–) населения, тыс. человек	-0,9	-2,0	-7,0	1,1	-1,1

Источник: [44].

Соответственно, уменьшилась численность экономически активного населения края – на 0,8 тыс. человек. В составе экономически активного населения 90,2% составляют лица в трудоспособном возрасте (мужчины в возрасте 16-59 лет, женщины в возрасте 16-54 лет), число которых возросло на 2,1 тыс. человек. Несмотря на эти изменения, уровень экономической активности населения в 2012 году соответствовал уровню предыдущего года (67,5%), за счет притока населения в трудоспособном возрасте в основном за счет мигрантов из бывших республик Советского Союза.

Следует отметить, что в составе экономически активного населения края 22,3%, составляют сельские жители, отличающиеся более низкой активностью, чем городское население, но в последние годы этот разрыв сокращается. Правда, в 2012 году уровень экономической активности сельских жителей стал выше на 1,2 п. п., чем в 2010, в том числе, среди сельских мужчин – на 1,2 п.п., а среди женщин – на 1,1 п.п. Пик экономической активности мужчин отмечается в возрасте 40-44 лет, женщин – 45-49 лет (Рисунок 3).

В составе экономически активного населения 47% – женщины, уровень активности которых ниже, чем мужчин, во всех возрастных группах, особенно, в возрасте старше 55 лет (на 20 п. п.). По всей вероятности, эти различия можно объяснить причиной достижения женщинами пенсионного возраста и выхода на нее. Хотя при нынешнем уровне российских пенсий после 55-60 лет работает или хочет работать каждый третий мужчина и каждая пятая женщина (Рисунок 3).



Источник [44].

**Рисунок 3** – Уровень экономической активности мужчин и женщин по возрастным группам в 2012 году, %

Средний возраст занятого населения в 2012 году составил 40,1 года, в том числе мужчин – 39,3, женщин – 41,1 года (в 2010 – 40,3, 39,5 и 41,3, соответственно). Уровень занятости у мужчин и женщин увеличился во всех перечисленных группах. Во всех возрастных группах уровень занятости мужчин выше, чем уровень занятости женщин.

Статистика констатирует: в общей численности занятых 54,3% имели высшее или среднее профессиональное образование, при этом их доля среди женщин – 62,8% против 47% у мужчин.

Местом основной работы для 81,9% всех занятых являлись организации, предпринимательской деятельностью без образования юридического лица занимаются 5,5% занятых, имели работу по найму у

физических лиц – 12,6%.

Основным видом оформления трудовых отношений у работающих по найму является договор на неопределённый срок по месту основной работы. В 2012 году его имели 96,6% работников; 7% –работали по договору с определенным сроком, остальные – по договору на выполнение определенного объёма работ или имели случайный заработок. Среди работающих по найму мужчин, доля лиц, не имеющих постоянной работы, выше, чем среди женщин – 15,1% и 9,9%, соответственно.

Средняя фактическая продолжительность рабочей недели на основной работе составила в 2012 году 38,8 часа (в 2010 – 39,1), при этом мужчины работали больше – 40,3 часа, женщины – 37,1 часа, более того, 55% из числа имевших дополнительную работу (23,9 тыс. чел.) – мужчины. Большинство из них имели основную работу в формальном секторе, а дополнительную–в неформальном; около 69% работающих в неформальном секторе проживают в городе.

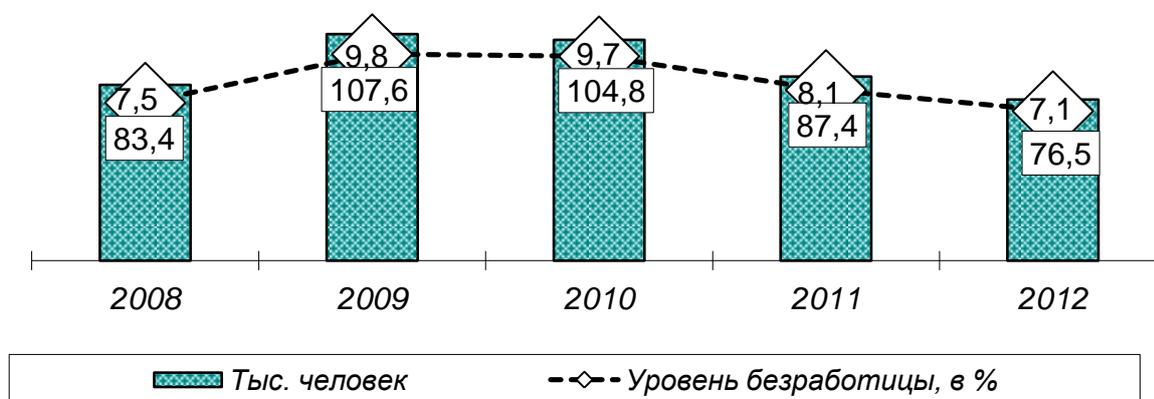
Среди занятых в неформальном секторе около 40,5% трудятся в торговле, в сельском хозяйстве – 22,3%, в строительстве – 9,1%, на транспорте и связи – 7,4%.

Что касается категории безработных граждан, их динамика изменялась в соответствии с изменениями в экономической среде и конъюнктуры на рынке труда, отмеченных на рисунке 4.

За последний год численность безработных уменьшилась на 16,6%, в том числе безработных-мужчин стало меньше на 24,7%, а женщин – на 7,7%.

Однако, увеличилась доля женщин в общей численности безработных с 47,1% до 52,2%. Вместе с тем значительно уменьшилась численность безработных в сельской местности – на 23,8% (мужчин – на 28,4%, женщин – на 17,7%).

Городских же безработных стало меньше – на 12,1% (мужчин – на 22,2%, женщин – на 1,9%) в связи со спросом на работников на стройках объектов Саммита 2012 года.



Источник [44].

Рисунок 4 – Динамика численности безработного населения

Средний возраст безработных в 2012 году составлял 36,7 года, в том числе безработных-мужчин 36,3, а безработных-женщин – 37,1 года (для сравнения в 2010 г. – 35,2, 34,6 и 35,9, соответственно). Возраст безработных в сельской местности составил 37 лет (в 2010 – 37,2), в городе – 36,6 года (в 2010 – 33,9).

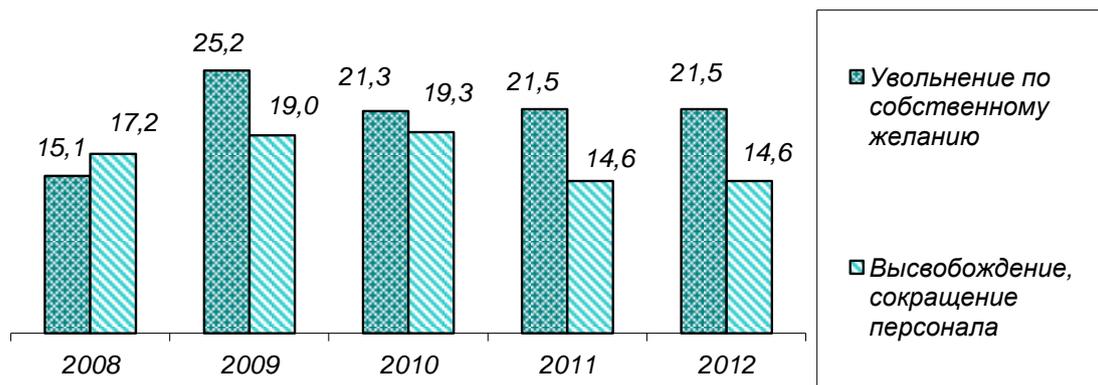
Что касается возраста безработных, то они в среднем младше занятого населения. Самая большая группа в составе безработных – это лица в возрасте до 30 лет, на их долю приходится 38,4% от числа безработных. Уровень безработицы среди молодежи до 30 лет также выше, чем среди населения других возрастов.

Уровень безработицы незначительно варьируется по возрастным группам от 25 до 60 лет (5,9-8,5%). Немного ниже он в возрастной группе от 60 до 72 лет, когда в силу возраста трудно искать работу. Что касается очень высокого уровня безработицы молодежи (до 20 лет – 37,4%, 20-25 лет – 15,7%), то здесь нельзя делать однозначные выводы о трудностях поиска работы. Часто учащиеся школ и студенты заявляют о желании устроиться на работу и активно её ищут, но при необходимости посещать занятия, не могут найти работу, устраивающую их по времени занятости, привлекательности и оплате труда. К тому же, имея материальную поддержку родителей, молодежь может себе позволить долгие поиски подходящей работы.

В 2012 году возросла доля безработных, имеющих высшее и среднее профессиональное образование до 35,4% (в 2010 году – 29,5%). Среди мужчин такое образование имеют 29,4%, среди женщин – 40,8%. Наличие работы имеет прямую зависимость от уровня образования – уровень безработицы тем ниже, чем выше образование. При сравнении образовательного состава занятых и безработных, различия в доле лиц с высшим образованием существенны – 12,6 п. п. Это значит, что образование выступает важным фактором занятости.

Нельзя не упомянуть о правомочности увольнения работников. Так, в 2012 году значительно уменьшилось число безработных, причиной увольнения которых с последнего места работы стало увольнение в связи с ликвидацией организации или сокращением штатов – из общего числа безработных, имеющих опыт работы, 14,6 тыс. человек были высвобождены, что на 24,4% меньше, чем в 2010 году.

Численность уволенных по собственному желанию незначительно увеличилась и составила 21,5 тыс. человек, что свидетельствует о повышении правовой культуры как работодателей, так и сотрудников организаций (Рисунок 5).



Источник [44].

**Рисунок 5**— Состав безработных, имевших опыт работы, по причинам увольнения (тыс. человек)

Различия в удельном весе безработных по причинам увольнения между городской и сельской местностью существенны в силу более широкого выбора мест для трудоустройства в городе. В связи с высвобождением, сокращением штатов, ликвидацией предприятия, собственного дела в городе образовалось 16,7% безработных, тогда как в сельской местности – 30,7%. Доля уволенных по собственному желанию, наоборот, в городе больше, чем на селе – 36,7% против 19,8%.

Продолжительность безработицы даёт более верную оценку занятости, чем её уровень. Более высокий уровень безработицы при минимальном сроке её продолжительности (1-2 месяца) предпочтительнее низкому уровню при сроке поиска 10-12 месяцев. Чем меньше продолжительность безработицы, тем мобильней рынок рабочей силы.

В крае в 2012 году поиск работы безработными составил от 1,3 до 8 месяцев в городе, тогда как в сельской местности – от 8,5 до 8,9 месяца. Такие продолжительные поиски при абсолютном снижении числа безработных свидетельствует о наличии структурной безработицы, когда доля застойной безработицы (стаж пребывания в состоянии безработицы один год и более) колеблется от 24,7% до 3,7%, даже если их численность уменьшилось на 8,3 тыс. человек. Дольше, чем в среднем по краю, искали работу граждане старше 35 лет, кроме женщин в возрасте 50-54 лет.

Как показали материалы обследований, доля безработных, использующих в качестве способа поиска работы обращение в органы государственной службы занятости, незначительно снизилась (на 6,4%) и составила 40,7% безработных, ищущих работу. Коммерческие службы занятости не пользуются успехом у населения – в них обратилось только 3,3% безработных. Чаще они прибегают к помощи друзей, родственников и знакомых (44,5% безработных). В то же время 18% безработных ищут работу с использованием средств массовой информации, 33,6% – непосредственно обращаются к работодателям, либо использовали 2-3

способа поиска [27].

Самый долгий срок поиска через государственную службу занятости – 8,8 месяца, можно объяснить желанием отдельных категорий лиц сохранять пособие по безработице как можно более долгое время.

Среди безработных, имеющих опыт работы, 17,7% – это работники торговли, 13,5% – государственного управления и обеспечения военной безопасности, 11,5% – обрабатывающих производств, 9% – сельского хозяйства, 8,1% – транспорта и связи, среди которых 28,9% – квалифицированные рабочие (операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин); 23,1% – работники сферы обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, торговли.

В общей численности безработных 15,8 тыс. человек составляли граждане, которым в соответствии с законодательством Российской Федерации не может быть присвоен статус безработного в органах по содействию занятости населения. Среди них 3,5 тыс. – студенты, 12,3 тыс. – пенсионеры по возрасту и на льготных условиях, пенсионеры по инвалидности, занимающиеся поиском работы и готовые приступить к ней, т.е. отвечающие критериям для отнесения их к безработным по методологии МОТ (Таблица 7).

**Таблица 7** – Средний размер назначенных месячных пенсионных выплат в Приморском крае

	2008	2009	2010	2011	2012
Численность пенсионеров на начало года, следующего за отчетным, тыс. человек	512,5	518,0	523,9	527,1	530,8
Средний размер назначенных месячных пенсий на начало года, следующего за отчетным, рублей	4600	62662	7698	8408	9326

Источник [44].

К сожалению, как иллюстрируют данные таблицы 7, средний размер назначенных ежемесячных пенсий не обеспечивает комфортность проживания жизни, поэтому многие вышедшие по возрасту, пенсионеры вынуждены искать дополнительный доход и продолжать трудиться. Уровень безработицы населения, определенный без учета студентов, учащихся и пенсионеров, в 2012 году составил 6,7%.

Изменение численности экономически неактивного населения во многом зависит от социально-экономической ситуации в обществе. Так, в кризисные годы после 2008 г. наблюдалось уменьшение численности экономически неактивного населения, так как важно получить любую оплачиваемую работу, поэтому в 2010 году численность экономически неактивного населения увеличилась на 2,4%, а в 2012 году – снизилась на 1,3%, значительно превышая величину 2009 года. Средний возраст

экономически неактивного населения – 41,9 года, мужчин – 38,1, женщин – 44,4 года.

Резюмируя социальную среду и ее главный компонент уровень занятости, можно сделать выводы.

1. Среди регионов Дальневосточного федерального округа Приморский край самый крупный регион по численности населения. Удельный вес занятого населения Приморья в возрасте 15-72 года составляет 30,1% населения округа, экономически неактивного – 32,9%, численности безработных – 33,1%. По уровню безработицы Приморский край занимает шестое место (в порядке возрастания) среди девяти регионов ДВФО и выше, чем в Республике Якутия (Саха), Еврейской АО и Сахалинской области.

2. Изучение состава трудовых ресурсов, экономически активного населения, в том числе численности занятого и безработного населения, их структуры важно не только для анализа экономики региона, но и для оценки социального развития общества. Кроме того, занятость и безработица формируют доходы населения, его покупательную способность, влияющие на спрос производимой продукции и, следовательно, на сбалансированность и устойчивость развития региона.

## **2.2 Анализ контрольной функции региональной инспекции в отношении соблюдения требований по труду и заработной плате**

Исходя из сущности контрольных функций государственных региональных инспекций по труду и занятости, изложенных в параграфе 1.1, в работе сделана попытка на основе данных статистического учета и отчетности государственной инспекции на территории Приморского края проанализировать исполнение возложенных функций с целью разработки возможных инструментов совершенствования организации и управления персоналом этой госструктуры.

Исполнение Федеральной службой по труду и занятости и его территориальными органами функций по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляется в соответствии с Административным регламентом, утвержденным приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30 октября 2012 года № 354н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (зарегистрирован в Минюсте России 6 марта 2013 года № 27533) [37].

Инспекцию возглавляет руководитель, назначаемый на должность Министром здравоохранения и социального развития Российской Федерации по представлению руководителя Роструда по согласованию с высшим должностным лицом Приморского края (губернатором) и полномочным представителем Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе. Являясь главным государственным инспектором труда в Приморском крае, руководитель несет персональную ответственность за осуществление возложенных на Инспекцию функций, проект ежегодного плана и прогнозные показатели деятельности, за отчет об их исполнении, утверждает штатное расписание, положение о структурных подразделениях, должностные регламенты и прочие обязанности.

Руководитель Инспекции имеет заместителей по правовым вопросам и по охране труда, распределяет обязанности между ними. В свою очередь руководитель инспекции назначается на эту должность руководством Роструда по согласованию с полномочным представителем Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе. Главный бухгалтер назначается на должность руководителем Инспекции по согласованию с руководством Роструда.

Все перечисленные должностные лица инспекции осуществляют государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, имеют удостоверения установленного Рострудом образца, личные печати (штампы) с указанием наименования инспекции, должности, фамилии и инициалов.

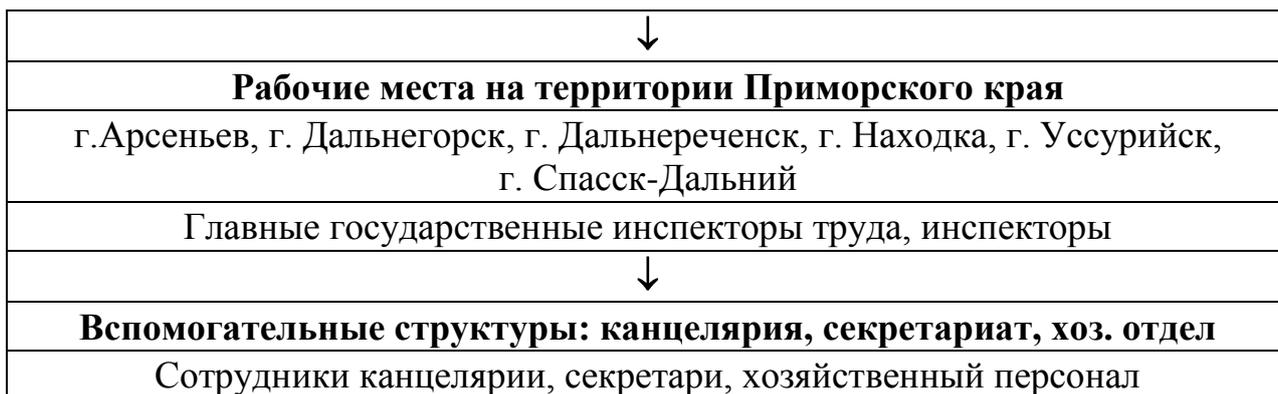
Финансирование расходов на содержание Инспекции осуществляется за счет средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете в соответствии с бюджетной сметой, утверждаемой Рострудом, который осуществляет контроль за деятельностью инспекции. Общее количество сотрудников насчитывает порядка 37 человек, из которых 8 человек трудятся в других городах Приморского края (Рисунок 6).

В соответствии с регламентом исполнения функций, обозначенных приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30 октября 2012 г. №354н, коллектив инспекции осуществляет весьма разнообразную деятельность помимо непосредственной защиты прав работников, которые обращаются за помощью по этим вопросам. В частности, сотрудники инспекции реализуют планы социального партнерства в сфере труда, оказывают услуги по урегулированию коллективных трудовых споров, консультируют работодателей и работников по соблюдению норм трудового права, по вопросам охраны труда, в том числе через проведение интернет-консультаций, которые доступны каждому и прочие услуги [37].

Нагрузка на сотрудников инспекции оказывается довольно большой. К примеру, только количество жалоб, приходящихся на рассмотрение в расчете на одного инспектора в месяц, колеблется от 25 до 35 единиц. Еженедельные проверки, оказание услуг по написанию исков для суда, прием граждан, участие в заседаниях суда, проведение консультаций, представление информации для органов исполнительной власти всех уровне и т.д. требуют больших трудозатрат, знаний, высокой исполнительности и ответственности перед работниками различных сфер занятости.

<b>Руководство инспекцией</b>
Руководитель Государственной инспекции труда в Приморском крае – главный государственный инспектор труда в Приморском крае
Заместители руководителя Государственной инспекции труда по Приморскому краю (по правовым вопросам и по охране труда)
⇓
<b>Отдел по охране труда на общем и водном транспорте, рыбном хозяйстве</b>
Начальник отдела и заместитель отдела – Главные государственные инспекторы труда Инспекторы

<b>Отдел по охране труда в промышленности, строительстве, связи, АПК, лесном хозяйстве и деревообрабатывающей отрасли</b>
Начальник отдела – Главный государственный инспектор труда Инспекторы
↑
<b>Отдел по охране труда в непромышленной отрасли</b>
Начальник отдела и его заместитель – Главные государственные инспекторы труда Инспекторы
↓
<b>Правовой отдел № 1 и Правовой отдел № 2</b>
Начальники отделов – Главные государственные инспекторы труда Инспекторы
↓
<b>Отдел организационного и кадрового обеспечения</b>
Начальник отдела и заместитель отдела – Инспекторы
↓
<b>Отдел финансового обеспечения</b>
Начальник отдела – главный бухгалтер



Составлено по материалы Государственной инспекции труда в Приморском крае. Рисунок 6–Структура государственной инспекции труда в Приморском крае

Следует заметить, что поле деятельности государственной инспекции труда по Приморскому краю распространяется на все типы организаций, предприятий всех форм собственности, зарегистрированных на его территории, где местом основной работы для 81,9% всех занятых являлись организации. Вместе с тем 5,5% занятых в качестве основной или единственной работы занимались предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, 12,6% – имели работу по найму у физических лиц. Занятое население в крае по статусу на основной работе отображено в таблице 8.

**Таблица 8** – Занятое население по статусу на основной работе в 2012 году

	Тыс. человек			В % к итогу		
	всего	мужчины	женщины	всего	мужчины	женщины
Занятые	989,3	527,0	462,3	100,0	100,0	100,0
в том числе:						
работающие по найму	926,0	494,0	432,0	93,6	93,7	93,4
работающие не по найму	63,3	33,0	30,3	6,4	6,3	6,6
в том числе:						
Самостоятельно занятые	44,0	22,6	21,4	4,4	4,3	4,6
работодатели	13,8	7,5	6,3	1,4	1,4	1,4
члены производственных кооперативов	0,1	–	0,1	0,0	–	0,0
помогающие на семейных предприятиях	5,4	2,9	2,5	0,6	0,6	0,6

Источник: [44].

Из таблицы 8 видно, что доля работающих по найму составляет

около 93,6% и лишь 6,4 – не по найму. При этом основным видом оформления трудовых отношений у работающих по найму является договор на неопределённый срок по месту основной работы. Его имели в 2012 году 87,4% работников, 7% работали по договору с определенным сроком, остальные – по договору на выполнение определенного объема работ или имели случайный заработок. Среди работающих по найму мужчин, доля лиц, не имеющих постоянной работы, выше чем среди женщин (15,1% и 9,9% соответственно). К сожалению, статистика не фиксирует, каким образом оформлены договорные отношения: формализовано, т.е. с соблюдением норм Трудового кодекса, и не формализовано, т.е. с не полным соблюдением его норм, и значит, нарушением трудового законодательства со стороны работодателей.

Властный характер контроля проявляется как раз в том, что инспекторы при плановых и внеплановых проверках по праву осуществляют контроль за правильностью оформления договоров при принятии работников работодателями без согласия последних, требуют предоставления документов, разъяснений, предъявление средств и материальных ценностей с целью их количественного и качественного соответствия зафиксированному в документах. Кроме того, инспекторы вправе давать указания относительно путей и сроков устранения обнаруженных недостатков и нарушений в организациях и предприятиях.

По итогам за последние годы, начиная с 2008 г., количество проверок, проводимых инспекторами краевой инспекции труда, имеет тенденцию к сокращению: плановых с 423 до 304 в 2013 г, а неплановых с 2091 до 1640 в 2013 г., т.е. на 28,2 и 21,6% соответственно (Таблица 9).

**Таблица 9**–Проверки и выявленные административные нарушения Приморской инспекцией труда  
В единицах, процентах

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013, % к 2008
Плановые проверки	423	411	379	418	352	304	71,8
Неплановые проверки	2091	2187	1915	2216	1809	1640	78,4
Выявленные административные нарушения	3582	5127	4109	13593	7549	6485	181

Составлено по материалам Государственной Приморской инспекции труда.

Однако, число выявленных административных нарушений, в том числе и нарушений, связанных с оформлением и заключением трудовых договоров, не уменьшилось, а наоборот, возросло на 81%. В первую очередь, как показывают проверки, это связано с нарушениями норм Трудового

кодекса и неформализованным принятием на работу. Так, в 2012 году из 68,7 тыс. безработных, имеющих опыт работы, 14,6 тыс. человек были высвобождены по инициативе работодателя или по условиям, неприемлемым для работника и нарушающим его права. Кроме того, причиной увольнения людей с последнего места работы стало увольнение в связи с ликвидацией организации или сокращением штатов, в первую очередь, также принятые ранее не формализовано. Сокращения и увольнения влияют на структуру безработных, фиксируемых статистическими органами, в отличие от функциональных действий сотрудников территориальных инспекций Роструда, влияющих на улучшение ее состояния. Как показывает анализ материалов Федеральной инспекции труда по Приморскому краю, доля работников, попавших в последние годы в неправовые трудовые ситуации составляет не менее 60-65%. Около половины работников пытались отстаивать нарушенные трудовые права, объясняя бесполезностью действий такого рода (55%), боязнью неблагоприятных последствий (24%) и др. Другая половина работников отстаивала свои права, но более 60% работников не смогла этого сделать.

Ежегодно в инспекцию поступает от 7 до 9 жалоб граждан по незаконным увольнениям (Таблица 10). Эти факты явились основанием для привлечения к указанным видам ответственности виновных в нарушениях, обнаруженных в процессе контроля [25].

По результатам проведенных проверок привлечено к дисциплинарной ответственности 10 работников организаций, виновных в допущенных нарушениях требований трудового законодательства. К сожалению, в настоящее время отсутствуют практически во всех предприятиях, учреждениях, организациях комиссии по трудовым спорам, к которым могли бы обращаться работники для разрешения трудовых споров, в том числе при случае незаконного увольнения. Там, где они формально действуют, чаще всего становятся на сторону работодателя, поэтому граждане вынуждены обращаться в государственную инспекцию труда, где получают консультацию, как на основании ст. 390 ч. 2 и ст. 390 ч. 3 следует обратиться в суд для последующего положительного разрешения спорного вопроса о незаконном увольнении.

**Таблица 10** – Динамика поступивших и рассмотренных жалоб, поступивших в Приморскую инспекцию труда.

В единицах, процентах

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013 % к 2008
Число поступивших жалоб: по невыплате заработной платы	389	481	571	1022	723	944	426,2
по незаконным увольнениям	7	5	11	4	8	7	

Разрешенные вопросы по жалобам: невыплате заработной платы	372	447	549	1012	699	923	248,1
незаконным увольнением	7	5	11	4	8	7	
Продолжительность просроченной задолженности оплаты труда, в среднем (месяц)	21	16	15	17	,1	,5	
Удельный вес работников предприятий, имеющих просроченную задолженность, %	11	8	17	14	12	9	

Составлено по материалам Государственной инспекции руда по Приморскому краю.

Как следует из отчетных данных таблицы 10, наибольшее число нарушений на предприятиях всех форм собственности связано с невыплатой заработной платы, о чем свидетельствует увеличение числа поступивших жалоб в 2013 г. по сравнению с 2008 г. более чем в 2,42 раза. Чаще всего жалобы связаны с отсутствием или неправильным оформлением трудового договора при приеме на работу (вера на «слово» работодателя, который, заманивая работника, предлагал высокую зарплату, но, спустя несколько месяцев, не выполнил своих обещаний), задержкой зарплаты, в том числе и расчетов при увольнении, сверхурочном режиме труда, не выплатой компенсации за неиспользованный отпуск и другие нарушения трудовых прав. Наиболее уязвимыми остаются женщины, имеющие ребенка до 3-х летнего возраста, беременные сотрудницы при начислении выплат по листку нетрудоспособности из-за черно-белой зарплаты, на которых оказывается психологическое воздействие, чтобы они уволились [25, 26].

В ходе проведенных проверок по поступившим в 2013 г. 944 жалоб по невыплате заработной платы инспекторам удалось разрешить их большую часть, а именно, 923. Всего же за прошедший год было выявлено около 6 тысяч нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Часть жалоб признана необоснованными, по некоторым жалобам не установлен отправитель, податель жалобы.

Федеральный закон № 294–ФЗ от 26 декабря 2008 г. (ст. 9) определил порядок плановых проверок по соблюдению юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований в организации деятельности, основанием которых является включение в ежегодный план проведения плановых проверок по истечении трех лет со дня: 1) их регистрации; 2) последней плановой проверки; 3) начала

осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, требующих представления уведомления органа исполнительной власти [58].

Этим же законом (ст.10) установлен порядок организации и проведение внеплановой проверки по соблюдению субъектами хозяйствования обязательных требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также по выполнению предписаний органов госконтроля (надзора) или органов муниципального контроля; по проведению мероприятий, предотвращающих причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде; по обеспечению безопасности государства, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, ликвидации последствий причинения такого вреда.

Статья 10 (ч. 2) этого закона определила перечень условий для проведения внеплановой проверки: 1) истечение срока исполнения ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения; 2) поступление в органы государственного или муниципального контроля (надзора), обращений и заявлений граждан, предпринимателей, информации от органов местного самоуправления и государственной власти, из средств массовой информации о фактах: угрозы, вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

По результатам проведенных проверок выдано 895 предписаний об устранении выявленных нарушений (29 предписаний выдано об отстранении 1007 работников и руководителей, не прошедших в установленном порядке обучение по охране труда, обязательный периодический медицинский осмотр).

Прекращена деятельность предприятий по требованию государственных инспекторов труда 14 видов (всего 64 единицы) не имеющих сертификатов соответствия и не соответствующих требованиям охраны труда средств индивидуальной и коллективной защиты (Таблица 11).

**Таблица 11**–Результаты принятых инспекцией труда мер по проведенным проверкам в 2013 г.

Результаты по проведенным проверкам	Един. /руб.
1.Удовлетворены жалобы по невыплате заработной платы	923
2.Отстранено руководителей от исполнения обязанностей	29
3.Отстранено работников от исполнения обязанностей	1007
4.Прекращена деятельность предприятий, не имеющих сертификатов	14

5.Приостановлено оказание услуг и выполнение работ без соответствующих требований охраны труда	64
6.Решением мировых судей дисквалифицированы должностные лица	4
7.Расследовано тяжелых несчастных случаев	98
8.Направлены материалы в прокуратуру	108
9.Оказана правовая и консультационная помощь	4500
10.Оказана помощь при подготовке исковых заявлений по трудовым делам в судах	90
11.Выплачена незаконно задержанная заработная плата	350млн
12.Заново оформлены работодателями трудовые договоры	214

Источник: материалы отчета Федеральной инспекции по труду и занятости по Приморскому краю.

За неоднократное совершение аналогичного нарушения, связанного с охраной труда работников, на основании протоколов государственных инспекторов об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 527 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, мировыми судьями вынесено 4 постановления о назначении административного наказания в виде дисквалификации 4 должностных лиц. Вынесены и другие постановления о назначении административных наказаний.

Исполняя функциональные обязанности по надзору и контролю за соблюдением требований охраны труда, инспекторами только в течение первой половины 2013 г. расследовано 98 тяжелых несчастных случаев (всего 109), связанных с производством. По результатам расследования работодателями составлены акты по форме № Н-1, на основании которых пострадавшим работникам из средств государства выплачиваются суммы возмещения причиненного здоровью работника вреда взамен утраченного им заработка.

За этот же период в органы прокуратуры и следствия направлено материалы в целях рассмотрения и привлечении к уголовной ответственности виновных в допущенных нарушениях трудового законодательства, повлекших к несчастным случаям на производстве (ст. 143 Уголовного кодекса Российской Федерации, далее УК РФ) – 108, в связи с нарушением законодательства об оплате труда (ст. 145, ч. 1 УК РФ) – 106 [50].

За допущенные нарушения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, к административной ответственности привлечено должностных лиц, юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, всего – 932.

В мировые суды Приморского края направлено всего – 93 протокола

для привлечения к административной ответственности лиц, виновных в допущенных административных правонарушениях (ст. 283, ч.2, п. 16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, далее КоАП РФ). Из них 4 протокола в целях административного приостановления деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений в случае угрозы жизни или здоровью людей (ч.1, ст. 527) [23]. В соответствии с ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ (дисквалификация) – 4 протокола.

Все административные дела рассмотрены мировыми судьями, требования государственных инспекторов удовлетворены в полном объеме, виновные должностные и юридические лица привлечены к административной ответственности.

Помимо этого, в течение 2013 г. государственными инспекторами труда оказана правовая и консультационная помощь более 4500 работникам и работодателям, из них более 400 консультаций дано в письменном виде.

Оказана правовая помощь 90 работникам при подготовке исковых заявлений по трудовым делам в судах. Из них 27 исков, рассмотренных в судах с участием государственных инспекторов труда, судами удовлетворены.

На основании предписаний государственных инспекторов труда только за 6 месяцев 2013 года выплачена более 8 тысячам работников незаконно задержанная заработная плата на общую сумму 350 миллионов рублей. Тем самым заметно сокращены сроки задержки зарплаты с 2,1 до 0,5 месяца и удельный вес работников предприятий, имеющих просроченную задолженность с 11 до 9%. Кроме того, предписания государственных инспекторов труда стали основанием для работодателей заново оформить 214 трудовых договоров для принятых не формализовано на работу сотрудников.

Подводя итоги по анализу исполнения контрольной функции региональной инспекции за последние годы в отношении соблюдения требований по труду и занятости можно сделать следующие выводы.

1. Государственный контроль является своеобразным источником информации обо всех положительных и отрицательных явлениях в работе, источником нового, прогрессивного, достойного распространения и внедрения в практику законодательных норм трудового права с помощью исправления недостатков в работе.

2. Активность контролирующего органа проявляется в том, что он постоянно держит в поле зрения действия подконтрольных субъектов деятельности, которые пытаются обойти, или совсем не соблюдать

трудовые нормы права, не учитывая экономические и социальные интересы работников.

3. Деятельность инспекторов Роструда в регионах в значительной степени направлена на изменение психологии работодателей о необходимости соблюдения законности трудовых отношений, способствующих улучшению качества организационно-исполнительной их же деятельности в указанной области управления производством и обеспечению его эффективности.

4. Основная функция контролирующего органа – государственных инспекций в регионах направлена на то, чтобы при помощи различных организационно-правовых средств установить, являются ли действия должностных лиц правомерными в части соблюдения трудовых норм по отношению к работникам организаций, предприятий всех форм собственности, нет ли в них отклонений от действующих норм. Если же таковые имеются, то своевременно их устранить, либо разрешить возникающие споры, восстановить нарушенные права, возместить нанесенный ущерб и при необходимости привлечь виновных лиц к ответственности.

Однако в условиях рыночной модели экономики применение понятия «контроль» и «надзор» требуют рассматривать с точки зрения качества и методов его оценки.

### **2.3 Оценки эффективности функции государственного надзора и контроля Министерства труда и социальной защиты**

Проблема оценки эффективности деятельности федеральной инспекции по труду и занятости, как государственного исполнительного органа, не нова и привлекает к себе внимание в течение последнего десятилетия, поскольку их конечные результаты по защите прав трудового экономически активного населения косвенным образом влияют на социально-экономическое развитие страны.

Известно, что использование форм, целей, методов контроля и их оценки, способы их осуществления зависят от государственного и общественного строя, а также существующих в нем правовой системы, уровня развития демократии, защиты прав человека, права на труд, закрепленных Конституцией Российской Федерации.

Исходя из этого методологического посыла, государственный надзор и контроль следует рассматривать и оценивать с точки зрения эффективности результативности государственных органов исполнительной власти, в том числе в отношении исполнения отданных указаний по проведенным проверкам [14].

Для оценки деятельности исполнительных и контролирующих органов те подходы и методы расчета эффективности результативности,

что присущи производству, безуспешны в применении на практике. Как отмечает Скороспелов И.А., непосредственный продукт контроля госструктур – информация, которая не может быть выражена в явной форме, как осязаемый товар или услуга. Информационный продукт контроля (надзора) – это предписания, решения на основе нормативов, законов, направляемые объектом на субъект контроля, побуждая его действовать в рамках исполнения законодательных норм трудового права [47]. Выразить эту информацию в количественных оценках невозможно, поскольку сильно влияние других факторов и условий.

Поэтому, по его мнению, оценивать эффективность работы объектов управления следует по качеству администрирования, организации, результативности управляемых (контролируемых) процессов деятельности, удовлетворяющих потребности людей, общества, которые, в конечном итоге, обеспечивают качество жизни.

Более того, такой подход отвечает возможностям совершенствования управления, мониторинга и выработки направлений реформирования органов госструктур, что проводится в рамках реализуемой ныне Концепции административной реформы.

В международной практике в оценке эффективности (качества) органов госструктур наиболее известны экспертные индексы GRICS (Governance Research Indicator Snapshot), в их числе следует выделить:

- соблюдение принципа верховенства закона;
- компетенция госслужащих;
- качество нормативного регулирования экономики, трудовых отношений и т.д.;
- независимость государственной службы от политического давления, степени доверия к политике государства;
- право голоса и подотчетность и др. [11].

Помимо этого, популярным сохраняется индекс конкурентоспособности роста, который включает контроль качества общественных институтов [2]. Эти индексы тоже базируются на экспертных оценках и дают характеристику государственного устройства в целом, но не дают представления в каком направлении следует вносить предложения по совершенствованию системы управления общественного развития и отдельных государственных органов в отдельности.

Правда, в 2005 году в России предложена методика оценки качества государственного управления для целей отслеживания хода административной реформы. Но реформу государственной службы эта методика отражает лишь частично, поскольку не содержит тех возможных новшеств, которые могли бы быть использованы программой «Электронная Россия». Тем не менее, мы придерживаемся суждения И.А. Скороспелова о том, что такая усеченная оценка практически приемлема. Она дает возможность, во-первых, создать базу для измерения динамики

происходящих положительных изменений при реализации мероприятий; во-вторых, выделить лучшую практику и последовательно ввести элементы стимулирования новаций, организовать обмен опытом; в-третьих, ввести элементы соревновательности в сфере организации контроля и т.д. По его мнению, предложенная методика позволяет оценить зрелость госструктур в:

1) ориентированности на результат, т.е. качество организации процессов, комплексность целеполагания;

2) внутреннюю организацию деятельности – упорядоченность выполнения функций и полномочий;

3) взаимодействие с потребителями государственных услуг – информационную открытость, технологическую и процедурную оптимизацию, позволяющую сокращать сроки и снижать издержки взаимодействия с органами госструктур [47].

Оценка результатов контрольных (надзорных) действий инспекций труда немыслима без увязки результатов полномочий региональных исполнительных органов власти в области управления занятости рудовых ресурсов, их стратегических планов развития, принятых стандартов взаимодействия с гражданами и т. д.

Поскольку в процессе надзора и контроля выявляются противоречия между возможностями государства и общества, между достигнутыми результатами и нереализованными возможностями, соответствие результатов принятых решений ценностям и общественным потребностям, возможностям их удовлетворения происходит постепенно. Даже правовой контроль (соответствие результата исполнения предписаний, решений и соблюдение при этом законности) не всегда является исчерпывающим, т.к. главное – является ли этот показатель выражением миссии, функции, цели данного государственного органа, соответствует ли он затраченным возможностям и объективным потребностям, интересам государства и общества.

Алескеров Ф.Т., Головшинский К.И., Клименко А.В., Якунин В.И., Сулакшин А.Н., Тимченко А.М., Эванс П., Раук Дж. [22, 67, 69] в своих работах, исследуя эффективность государственного управления, государственной бюрократии и институтов государства, выделяют теоретико-методологические подходы, связывающие качество управления с определенными факторами, что иллюстрирует таблица 12.

**Таблица 12** – Методологические подходы определения эффективности результатов государственных структур надзора и контроля

Подходы	Содержание теоретико-методологических подходов
1. Концепция лидерства	Эффективность организации зависит от лидерских качеств, стиля управления и индивидуальных качеств руководителя государственного органа, мотивации и профессионального развития государственных служащих, находящихся в подчинении руководителя

2. Теория веберовской рациональной бюрократии	Администрация организована на основе законов и администрирования. Управление носит безличный, формальный характер, который обеспечивает подробное понимание и исполнение функций. Он же предписывает необходимый вид поведения публичных служащих
3. Теория жизненных циклов	Эффективность органов государственных структур управления рассматривается во взаимосвязи с оценкой влияния периодически формирующихся коалиций (групп) в органах власти, которые циклично влияют на развитие организации
4. Экономический подход	Подчеркивается зависимость результатов деятельности бюрократии от внешней среды и способности государственных органов управлять изменениями и инновациями
5. Концепция управления качеством	Акцентируется внимание на совершенствование процессов, государственных услуг путем вовлечения и использования творческого потенциала служащих в процессы качества, их обучение, повышение компетентности, мотивацию при постоянном соотношении со стратегическими целями организации и предписанными функциями

Источник [2, 67, 69].

Сравнивая содержание методологических подходов в таблице 12 и сопоставляя их с практикой управления в госструктурах, в настоящее время в условиях рыночной модели экономики, по нашему мнению, преобладает теория веберовской рациональной бюрократии, когда соблюдается принцип регламентации профессиональной деятельности служащих в рамках функциональной специализации.

При сильном и высоко профессиональном руководителе чаще действует концепция лидерства. Но ограниченный и даже скромный фонд оплаты труда в региональных инспекциях не позволяет руководителю полностью перейти на наиболее прогрессивную концепцию управления качеством. Именно она направлена на совершенствование процессов, государственных услуг путем использования творческого потенциала служащих, их обучение, повышение компетентности, мотивации при стратегических целях организации.

При переходе от одной концепции к более результативной следует использовать известные из общей теории управления принципы контроля качества (эффективности – для государственных и муниципальных структур управления), это:

- обязательность оценки эффективности с целью контроля за результативностью деятельности государственных органов;

- методический подход к оценке качества управления, учитывающий изменения условий деятельности организации;
- практичность подхода к оценке эффективности управления;
- проведение оценки эффективности с учетом совокупности обобщающих показателей [2].

Учитывая эти принципы, можно составить алгоритм самого процесса качества деятельности государственного структурного подразделения любого уровня и функциональной направленности. В этом случае его следует трансформировать для оценки деятельности государственных инспекций труда в регионах. Для этого учитываются условия деятельности инспекции как структуры государственного органа управления по контролю (надзору) за исполнением трудового права; формулируется ее миссия, определяются показатели результатов деятельности, устанавливаются соотношения показателей с учетом внешней и внутренней среды, определяются приоритетные направления и показатели использования их инспекторами. Составляются первичные оценочные показатели с учетом приоритетных показателей, сравниваются и анализируются достигнутые уровни. Наконец, разрабатываются меры по повышению эффективности (результативности) деятельности сотрудников инспекции с учетом их мотивации к развитию, улучшению качества выполняемых функциональных обязанностей (Рисунок 7).

Для этого необходим контроль за процессом повышения эффективности. Их известно несколько. Остановимся на некоторых наиболее распространенных.

Во-первых, наиболее важный и действенный вид – самоконтроль со стороны лица, выполняющего работу. Самоконтроль позволяет самостоятельно оценить утвержденные показатели, чтобы детально и профессионально отобрать наиболее ценные из них при подготовке принятия решений.

Во-вторых, контроль со стороны руководителей работ, которые могут опираться на систему нерегламентированных «внутренних» оценок и суждений, используемых для направления работы в нужном русле, чтобы устранить ошибки и недочеты отдельных работников. К сожалению, при высоком профессионализме, глубоком понимании задач и целей их оценки иногда остаются субъективными.

В-третьих, коллегиальный контроль, когда оценки формируются посредством коллективного мнения наиболее опытных специалистов, где можно выделить:

- оценки со стороны вышестоящих органов;
- оценки постоянно действующих советов и комиссий;
- оценки, формируемые созданными экспертными группами;
- оценки совещаний коллективов, выполнявших работы;
- оценки на основе широкого обсуждения.



Составлено по источнику [2].

**Рисунок 7** – Алгоритм процесса контроля эффективности качества управления

Коллегиальный контроль требует организационной подготовки, затрат времени. С этой точки зрения этот вид контроля отличается низким уровнем оперативности, применяется чаще всего на заключительных стадиях работ.

В-четвертых, индивидуальный контроль со стороны экспертов, ревизоров, аудиторов, специалистов. Их оценки зависят от профессионализма своей позиции к исполнителям работ.

Наконец, внешний контроль – тот, который осуществляется организациями, учреждениями, органами вне организационных структур администрации: законодательными, судебными органами власти и др.

Нельзя снимать со счетов и научно-практические методы контроля: а) инструментальный – при помощи средств измерения; б) расчетный – вычисление параметров; в) статистический – с использованием правил прикладной статистики; г) экспертный – с применением уровней, шкал, соотношений; д) социологический – при помощи сбора и анализа мнений респондентов; е) комбинированный, который включает несколько методов [18].

Несмотря на то, что реорганизация деятельности чиновников проводится с 2000-х годов, и субъектами РФ разработаны и проведены системы мер по реализации Методики проведения оценки, утвержденной Комиссией при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия (протокол №1 от 18 июля 2007 г.), принципиального улучшения системы государственного управления и ее структурах не произошло [36]. Не нашли должного применения и рекомендации Организации экономического содействия развитию (ОЭСР), поскольку в России уровень осознания важности практического применения оценки эффективности деятельности государственных органов (особенно на региональном уровне) управления довольно низок. Кроме того, методики мирового уровня нельзя использовать без адаптации к реалиям российских условий многочисленных и резко различающихся по состоянию социально-экономического развития регионов, особенностей их целевых установок и ценностных установок. Отсутствует формализованное описание деятельности каждой госструктуры в решении общих конечных результатов социально-экономического развития регионов или описание вклада улучшений в изменение общих региональных параметров.

Немало важным остаются не уточненные параметры и критерии оценки эффективности деятельности госструктур, особенно в сфере контроля исполнения трудового законодательства, которые дополняются проблемой взаимосвязи оценки с вопросами ответственности, т.е. в какой мере затраченные усилия реализованы в осуществленных изменениях управляемого объекта [11].

По рекомендации Института Всемирного банка был предложен для

Минэкономразвития и торговли РФ материал «Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления» [16].

Материалы содержат следующие показатели.

1. Показатели государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot, GRICS), характеризующиеся индексами: право голоса и подотчетность (для измерения политических процессов); политическая стабильность (измеряет возможную дестабилизацию правительства); эффективность правительства (качество бюрократии, компетенция госслужащих); качество законодательства, связанного с проводимой политикой; верховенство закона, что измеряется уровнем доверия граждан к законам общества.

2. Показатели, полученные в результате Всемирного обследования предприятий (WBES) для сравнительной оценки делового климата.

3. Показатели, полученные в результате обследования предприятий в странах с переходной экономикой для сравнения качества управления.

4. Индекс восприятия коррупции организации (как отражение восприятия коррупции в обществе), основанный на проведенных различных опросах среди граждан, предпринимателей, аналитиков.

5. Индекс экономической свободы организации, информационной базой которого являются данные неправительственных и правительственных организаций, международных, национальных социологических опросов.

6. Индекс непрозрачности как интегральный «фактор непрозрачности», ориентированный на комбинацию показателей сфер влияния на рынок капитала: коррупцию, законов по правам собственности, экономической политики, стандартов финансирования, регулирование коммерческой деятельности.

7. Показатели эффективности государственного управления, измеряемые на основе обследований госслужащих и населения: восприятие качества предоставляемых услуг; восприятие престижа госслужбы; соотношений з/платы в государственном и частном секторах; влияние мер по регулированию российской экономики [43].

Исходя из анализа перечисленных подходов, методов, показателей, критериев, можно сделать выводы.

1. В научной литературе вопрос оценки качества контроля и эффективности деятельности федеральных и региональных органов государственного контроля остается открытым.

2. До сих пор не имеется достаточно четкого разработанной системы построения целевых ориентиров в контролирующих государственных органах власти.

3. Позиционирование госструктур контроля происходит в условиях изменения всей системы государственного управления.

4. Особую значимость приобретают вопросы создания комплексной

модели управления качеством (эффективности) территориальных исполнительных и контролирующих органов власти, включающей целеполагание, выбор приоритетов, систему оценок и мониторинга достигнутых результатов.

Создание российской собственной модели «публичного менеджмента», формирование более гибких управленческих, в том числе, контролирующих структур, действующих на основе принципов децентрализации, эффективности и экономичности, – задача весьма сложная, но вполне реальная, она требует времени на разработку и длительного адаптационного периода.

## **ГЛАВА 3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ МЕХАНИЗМА НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ МИНИСТЕРСТВА ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В ПРИМОРСКОМ КРАЕ**

### **3.1 Совершенствование организационно-правовых элементов механизма надзора и контроля трудовых отношений Министерства труда и социальной защиты**

Разные экономические интересы работодателей и наемных работников на всех стадиях воспроизводственного процесса приводят к возникновению трудовых конфликтов и споров. Следствием этого является обострение напряженности в трудовых коллективах, временные материальные издержки, снижение эффективности и конкурентоспособности производства, трудовые споры и пр. Все эти последствия требуют разрешения в экономической, правовой и других плоскостях, поскольку имеют междисциплинарный характер.

Известно, что особенностью российского рынка труда является жесткое законодательство, сочетающееся с низкой степенью эффективности механизмов правоприменения, т.е. исполнения нормативных актов и договоров. Наличие значительного количества льгот и гарантий, финансируемых, в основном, за счет средств работодателей, норм, жестко регулирующих отношения найма и увольнения, приводят к грубым нарушениям законодательства.

Как показывает статистика (параграф 2.2) работники, работодатели и даже представители государства вынуждены использовать нормы неформального общения в результате постоянного изменения конъюнктуры, что порождает высокую степень неуверенности в партнерах, снижает социальную стабильность, ведет к созданию целой системы теневых правил.

Совершенствование организационных и правовых механизмов надзора и контроля трудового законодательства, управления занятостью в целях повышения качества государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям, является одной из задач региональных государственных инспекций труда.

Наибольшее значение на сегодняшний день в трудовом законодательстве государственные инспекторы труда сталкиваются с проблемами охраны права на заработную плату, в том числе нарушений, связанных с правильностью ее начисления, несвоевременной выплатой, задержкой расчета и др.

К примеру, в соответствии с действующими до настоящего времени нормативными актами для работающих в Приморье районах, приравненных к районам Крайнего севера (Пожарском, Дальнегорском,

Красноармейском районах), компенсационные выплаты всего лишь начисляются к заработной плате, а не включаются в нее при начислении, что вызывает сомнения и недовольства работников, обращающихся за разъяснением в инспекцию.

Поэтому для устранения неравенства в праве работников, занятых в районах с особыми климатическими условиями (где выплачивается районный коэффициент и Дальневосточная надбавка), на получение справедливой и в полном объеме заработной платы, необходимо внести в ст. 129 Трудового кодекса РФ изменения, прямо прописав, что в заработную плату этих работников не включаются компенсационные выплаты – районный коэффициент и Дальневосточная надбавка.

В этой связи уместны были бы изменение и формулировка ч. 1 ст. 136 Трудового кодекса РФ, в соответствии с которой необходимо обязать работодателя при выплате заработной платы извещать каждого работника под роспись о составных частях заработной платы. В настоящее время формулировка данной статьи дает полную возможность работодателю не выдавать работникам расчетные листки, сославшись на то, что работнику они уже выданы, или он их потерял.

Такие изменения особенно важны в случаях неправильного начисления заработной платы при «переработке» сверх нормированных часов. В настоящее время требование об оплате за «сверхурочную» работу (с соответствующей повышенной оплатой за первые два часа работы не менее чем в полуторном размере, за последующие часы – не менее чем в двойном размере) подменено возможностью увеличения продолжительности рабочего времени (без повышенной оплаты) в форме совместительства по индивидуальному заявлению работника (ст.97, 152) [49]. Но, как правило, таковые заявления не оформляются, что приводит к конфликтам между работодателем и работником.

Поэтому следует изменить и ст. 152 Трудового кодекса РФ, из которой следует исключить слова «за первые два часа работы не менее чем в полуторном размере», установив оплату всех часов сверхурочной работы не менее чем в двойном размере. Это позволит навсегда исключить возможность для работодателей не производить оплату сверхурочной работы в полном объеме.

Не менее значимым остается вопрос своевременности выплаты заработной платы. Трудовой кодекс РФ установил материальную ответственность работодателя перед работниками в виде уплаты процентов (денежной компенсации) в размере 1/300 ставки рефинансирования Банка России от невыплаченных в срок сумм за каждый день задержки (ст.236), а также новую форму самозащиты прав работника, связанную с приостановкой работ на весь период до выплаты задержанной суммы. Уточняется и правило поведения работника в период приостановки в случае задержки выплаты заработной платы на срок более 15 дней (ст. 142) [49].

Как быть, если время приостановки и задержки менее 15 дней? Эти нарушения наблюдаются довольно часто, несмотря на то, что Трудовой Кодекс РФ предусматривает ответственность работодателя вплоть до возмещения ущерба, вызванного задержкой заработной платы, а также морального вреда, вызванного этой причиной. В таких случаях часто бывает недопонимание в части правильности начисления этих выплат.

Поэтому предлагается ввести обязанность работодателя, по вине которого приостановлены работы, оплачивать весь период приостановления в размере 2/3 средней заработной платы. Это соответствовало бы ст.157 ТК РФ, на которую часто суды ссылаются при рассмотрении обращений.

Возможно, позаимствовать опыт португальского Закона №17 1986 г.[63]и ввести некоторые поправки в ТК РФ о том, что приостановка трудового договора не лишает работника права на получение задержанной заработной платы. В период приостановки трудовых отношений заработная плата не выплачивается, но работник получает пособие по безработице и прочие выплаты из фондов социального страхования. В этот период работник вправе устроиться на другую работу, и это не отражается на его правах в отношении прежнего нанимателя [19]. Это положение, с одной стороны, закрепило бы ТК РФ дополнительную ответственность по обязательствам, вытекающим из трудовых отношений, в частности, по обязательствам по выплате заработной платы. С другой стороны, закрепление ответственности без вины повышает уровень трудово-правовых гарантий права на заработную плату. По сути, законодатель констатировал бы такую ответственность на рисковом началах [38].

Существующие в России виды «помощи» работникам, увольняемым по причине длительного простаивания предприятия и еще хуже его банкротства, в виде установления привилегий при невыплате задолженности заработной платы (ст. 25,64 ГК РФ) недостаточны и не эффективны. Создание же страховых гарантийных фондов для выплаты долгов по зарплате, как это практикуется в экономически развитых зарубежных странах, значительно лучше бы обеспечивало интересы работников. Можно воспользоваться при разработке соответствующих законодательных правил существующие по данному вопросу международные стандарты [13].

На практике распространенными нарушениями законодательства связаны с увольнением работников, точнее при расторжении трудового договора по инициативе работодателя, при сокращении численности или штата работников организаций; нарушения, связанные с выдачей трудовой книжки при увольнении и другими причинами.

Как пишут в своих обращениях в инспекцию труда работники, при приеме на работу работодатель берет у них трудовую книжку, но при увольнении задерживает ее выдачу под различными предлогами (особенно

в торговле): «как отдашь долг, так верну», или «ты мне трудовую книжку не сдавал» и т.д.

Поскольку далеко не все работодатели ведут Книгу учета движения трудовых книжек и вкладышей к ним, документально подтвердить факт получения работодателем трудовой книжки от работника невозможно. При этом работники не обращаются в суд из-за длительной, как они полагают, судебной процедуры, часто – в связи с пропуском срока для обращения в суд или боязни, что не смогут самостоятельно отстоять свои права, не имея юридического образования, а услуги же адвокатов им не по карману.

По мнению опытных инспекторов Инспекции по труду и заработной плате по Приморскому краю, необходимо внести в Трудовой кодекс РФ норму права, обязывающую работодателя выдавать работнику расписку в получении от него трудовой книжки при приеме на работу (например, в виде карточки-заменителя трудовой книжки).

Заметим, что в условиях массового не оформления трудовых отношений или заменой трудового договора гражданско-правовым, актуальным является вопрос о внесении изменений в ч. 4 ст. 11 Трудового кодекса РФ. В ней обращается внимание на те случаи, когда судом установлено, что договором гражданско-правового характера фактически регулируются трудовые отношения между работником и работодателем. Следовательно, к таким отношениям необходимо применять положения трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права.

Кроме того, требуются, на наш взгляд, дополнения в Трудовой кодекс РФ или нормативные акты, регулирующие права государственных инспекторов труда в части установления срока обращения в государственную инспекцию труда по аналогии с ч. 1 ст. 392 ТК РФ.

В настоящее время граждане обращаются в государственную инспекцию труда о нарушении своих прав, имевшие место быть от двух лет до трех месяцев назад. Государственные же инспекции труда по смыслу ст. 381 Трудового кодекса РФ не являются органом по рассмотрению индивидуальных трудовых споров. Тем не менее, в случае отказа принять жалобу бывшего работника к рассмотрению по указанному основанию, в свою очередь, государственные инспекции могут получить жалобу на свои действия в орган прокуратуры или в Роструд. Если же в эти органы пожалуется работодатель, то суд может отменить предписание инспекции труда, указав, что государственные инспекции не являются органами по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

Практика показывает, что легализация трудовых отношений полностью отнесена к компетенции судебных органов, куда работники чаще всего не обращаются по вышеуказанным причинам.

Еще более неотложным остаются вопросы рассмотрения несчастных случаев, произошедшие по месту работы работника, т.е. на производстве.

К примеру, в ч. 1 ст. 357 Трудового кодекса РФ необходимо дополнить предложение «расследовать в установленном порядке несчастные случаи на производстве» предложением «при этом в случае необходимости запрашивать у судебно-экспертных учреждений Российской Федерации и получать письменную информацию о причинах смерти пострадавшего, наличии или отсутствии у него алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения». Отсутствие указанного дополнения позволяют должностным лицам Бюро судмедэкспертизы со ссылкой на действующее законодательство, регулирующее их деятельность, не представлять указанные сведения государственным инспекторам при расследовании ими несчастных случаев, что искусственно препятствует нормальному ходу расследования несчастного случая, затягивает срок расследования несчастного случая, нарушает право родственников потерпевших и сроки расследования несчастных случаев.

Поскольку на территории Российской Федерации не ратифицирована Международная конвенция о лизинге рабочей силы, необходимо на законодательном уровне запретить легальное использование на территории страны аутсорсинг – предоставление в аренду работников. Указанная схема с каждым годом используется все более активно, растет число обращений в инспекцию труда работников, которые не знают своих работодателей, места их нахождения.

Как установлено в ходе проведенных инспекторами краевой инспекции труда по обращениям работников проверок, чаще всего это московские или из г. Санкт-Петербурга компании, имеющие разветвленную сеть своих филиалов по всей России, которые занимаются наймом и предоставлением работников для уборки помещений, салонов, вагонов, окон и др. При этом работников оформляют по срочным трудовым договорам на 0,5 ставки, устанавливают мизерную заработную плату, которую всегда выплачивают с задержкой. Но часто зарплату вообще не выплачивают несколько месяцев, не обеспечивают работникам нормальные условия труда, так как существуют только на бумаге.

С такими компаниями заключены договоры ОАО «Российские железные дороги», Министерство обороны, Минюст и другие. Аутсорсинговые компании используют заемный труд, однако не обеспечивают работников провайдера здоровыми и безопасными условиями труда, средствами индивидуальной защиты, оборудованием, инвентарем, не гарантируют выплату заработной платы. Спросить за это некого – филиал аутсорсинговой компании, который, по сути, незаконно заключил с работником трудовой договор, фактически по адресу регистрации не находится, а формальный, только зарегистрированный как юридическое лицо, работодатель далеко и его надо найти, хотя сам работник не может объяснить, кто является его работодателем.

В соответствии с действующими нормами трудового законодательства в случае, если с работником произойдет несчастный случай, расследовать его должен фактический работодатель, на предприятии которого работник

исполняет трудовые обязанности, а не тот, который формально оформил с ним трудовой договор.

Как установлено в ходе проверок и является актуальным для Приморского края, в настоящее время создано и действует большое количество компаний, которые от лица работодателя нанимают моряков, рыбаков на суда для работы в море. Фактически эти компании работодателем не являются и не могут являться, так как в соответствии с Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации работодателем для этих работников является собственник судна, а не крьюинговая компания, оформившая с ними как работодатель незаконно трудовой договор.

Указанная ситуация реально является опасной для жизни и здоровья всех категорий работников. Особенно это касается тех, кто работает во вредных, опасных, особых условиях труда, так как компания по трудоустройству не обеспечивает работнику здоровые и безопасные условия труда, средствами индивидуальной и коллективной защиты и может выплатить работнику заработную плату при условии, если фактический работодатель перечислит на эти цели денежные средства. Таким образом, создание аутсорсинга на территории РФ можно рассматривать как способ недобросовестных работодателей уйти от ответственности, не выплачивать своевременно и в полной мере работникам заработную плату, не производить отчисления в соответствующие бюджеты. К счастью, в первых числах мая 2014 года, а именно 05.05.2014 № 116–ФЗ был подписан закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», по которому с 1 января 2016 года в России вводится запрет аренды рабочей силы. Аутсорсинг будет заменен на предоставление труда работников (персонала) временно с их согласия к другому юридическому или физическому лицу на основании трудовых договоров для выполнения трудовых функций, указанных в договоре.

Таким образом, последствия неисполнения трудовых договоров в большей степени затрагивают менее квалифицированных работников, не имеющих возможности противодействовать подобным нарушениям в условиях слабого функционирования других институтов рынка труда, обеспечивающих договорное правоприменение (трудовые суды, комиссии по разрешению трудовых споров, профсоюзы и др.).

Распространение явной неформальности в трудовых отношениях обусловлено распространенностью нарушений формальных трудовых прав работников, слабостью институтов, способствующих реализации их экономических интересов. В связи с этим напрашивается необходимость реанимации в должной мере функциональной роли профсоюзов, призванных не только отражать позицию работников, но и защищать их, поскольку они имеют в своем активе обширный опыт рабочего и социально-демократического движения.

Через деятельность профсоюзных организаций возможно разрешение

трудовых споров, не прибегая к услугам суда. Внесудебное разрешение является менее антагонистичным и позволяет сохранить благоприятную атмосферу и взаимоотношения сторон, позволяет обеспечить быстрые, неформальные и простые процедуры без привлечения экспертизы. Фактически участие представителей работников и работодателей в лице профсоюзов в досудебном разрешении споров является одной из форм социального партнерства.

Нельзя не учитывать опыт развитых и развивающихся стран в части повышения результативности инспектирования трудовых отношений. В частности, их нововведения заключаются в корректировке работы инспекций, сущность которой состоит в стимулировании предприятий к разработке собственных планов и программ по исполнению обязательств перед персоналом.

В некоторых странах существует требование к средним и крупным предприятиям разрабатывать план улучшения условий труда с предоставлением в трудовую инспекцию отчета о проделанной работе [6]. Но эти нововведения не исключают наложения санкций как предупреждение нарушений. Кроме того, в зарубежных странах намечается тенденция перехода от санкций к консультированию, сотрудничеству, техническому содействию. Тем самым инспекторы оказывают услуги и сотрудничество с предприятием для решения проблем и согласования плана действий. При этом повышается вероятность выполнения работодателями обязательств по реализации собственной стратегии в социально-трудовой сфере [6].

В развитых странах (Канада, Франция) по инициативе Министерств труда рассматриваются инновационные программы поддержки социального диалога. Там же проявляется интерес к экспериментам с инновационными диагностическими методиками, направленными на содействие социальному диалогу в ситуациях, не связанных с трудовыми конфликтами, наоборот, – на консолидацию социальных партнеров в условиях экономических трудностей.

Внедрение инновационных подходов в деятельность государственных структур, обуславливает и разработку новых методов оценки деятельности структур, что осуществляют контроль и надзор за их исполнением норм законодательства в разных сферах деятельности. Без государственных структур рынок не в состоянии справедливо регулировать социальные отношения, особенно в области здравоохранения, образования, занятости экономически активного населения, соблюдения трудового законодательства и т.д.

Деятельность же инспекций Роструда, регулируя трудовые отношения на рынке труда, находится на месте пересечения различных экономических и социальных функций, интересов и отношений между работодателями и носителями рабочей силы разной квалификации. Поэтому внедрение новых подходов и методик оценки деятельности сотрудников самих инспекций является первым шагом к изменению их поведения и отношения к желанию

повысить свои не только профессиональные знания, но и дополнительные знания, способствующие более качественно выполнять функциональные обязанности, проявлять инициативу в распространении правовых знаний среди работников обследуемых предприятий, руководителей трудовых коллективов.

Раскрытие способностей сотрудников невозможно при помощи расписанных в нормативных документах действий, то есть административных методов, а при серьезной и последовательно проводимой политике и ее реализации по мотивации к качественному труду, приносящему материальное и моральное удовлетворение сотрудникам и высоким результатам деятельности инспекций в целом.

Для полного охвата предприятий в ряде стран уже давно привлекаются средства массовой информации для проведения просветительных компаний, организация консультационных услуг, аккредитация частных фирм, предоставляющих данные услуги, но взамен пользующихся субсидиями или налоговыми льготами.

Руководство Приморской инспекции труда активно перенимает опыт передовых стран, систематически размещает консультационный материал в краевых газетах и специальных выпусках передач по местному телевидению.

Таким образом, мерами по совершенствованию организационно-правовых элементов механизма контроля трудовых отношений региональными инспекциями наиболее эффективными, на наш взгляд, следует назвать:

- а) внесение изменений в законодательную базу, уточняющую формулировки статей, регулирующие трудовые отношения;
- б) реанимирование деятельности профессиональных союзов, комиссий по трудовым спорам в коллективах для активной защиты интересов работников предприятий и организаций;
- в) экспериментирование по внедрению инновационных методик, направленных на содействие социальному диалогу;
- г) активизирование просветительной работы по трудовому законодательству через все доступные средства информации.

### **3.2 Адаптация автоматизированной индексно-рейтинговой методики оценки инновационной деятельности сотрудников Министерства труда и социальной защиты**

Как было замечено в предыдущих параграфах в решении задач создания целостной, непротиворечивой и институциональной системы обеспечения динамически устойчивого социально-экономического развития регионов России не последняя роль принадлежит внедрению инновационных подходов в деятельность государственных структур, разработке новых социальных стандартов, «правил поведения» субъектов в

рыночной среде.

Поскольку территориальные государственные инспекции труда в регионах осуществляют свою контролирующую функцию, следует рассмотреть возможность внедрения метода мотивации к труду их сотрудников с применением новых междисциплинарных знаний.

Регулятивная роль и методологические вопросы деятельности государственной службы занятости и контроля на рынке труда освещены в работах Пошевнева Р., Рикка С., Гатвинского А., Дадашева А., Мелёхиной Н.А.

Последняя в своей диссертации отмечает, что ранее «исследования не носили самостоятельного и системного характера. При этом мало внимания уделялось социальным аспектам инновационных процессов, социальным инновациям, проблемам инноваций субъектов как рыночных социальных институтов» [18, с. 67]. Отмечается недостаточная проработанность вопросов, посвященных роли инновационных подходов в регулировании социально-трудовых отношений, слабая проработанность влияния этих подходов на социальные вопросы в стимулировании деятельности сотрудников самих инспекций, благодаря активному внедрению принципов формирования собственной инновационной политики в таких государственных структурах.

С точки зрения экономической теории и закономерностей развития общественно-экономического строя любой страны, инновационная институциональная надстройка, как правило, способствует наращиванию темпов развития экономики, активному разрешению возникающих в ней проблем и соответственно улучшению качества жизни населения.

Будучи одним из элементов целостной системы рыночных институтов, составляющих надстройку общественно-экономического уклада, государственные инспекции труда в регионах на данном переходном этапе сдерживают социальное напряжение, защищая интересы граждан по трудовым спорам, нарушениям, невыплатам заработной платы и т.д. Тем самым деятельность инспекций косвенным образом влияет на экономическую трансформацию, т.е. демонтаж теперешней ресурсной экономики и переход к новому, «современному» технологическому укладу, основанному на nano технологиях, инновационной активности участников рынка [17].

В связи с целевыми установками в экономической и социальной сферах на ближайшее десятилетие сохраняется актуальность оценки функциональной деятельности государственных институтов управления в регионах и инспекций по труду (Роструд), с одной стороны, как инновационного потенциала общества, а с другой, – инструмента в механизме, способствующем в полной мере использовать этот потенциал. Это подтверждает опыт развитых ведущих стран мира, где основополагающим фактором формирования постиндустриальной

экономики, инноваций, мировых информационных систем, новых знаний, научных достижений явился человеческий потенциал [62].

Согласно широкому перечню направлений деятельности инспекций по труду, регламентированных Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 875, можно подчеркнуть их значимость в формировании справедливого гражданского общества. Эти обстоятельства усиливают актуальность разработки методического обеспечения оценки деятельности сотрудников региональных инспекций труда для мотивации к внедрению инновационных подходов и повышению ее результативности.

Эффективность функциональной деятельности инспекций по труду во многом зависит от кадровой обеспеченности и наличия у сотрудников качеств:

- профессионализма, который базируется на добросовестном и квалифицированном обслуживании обратившихся в инспекцию труда граждан;

- конструктивности, ясности и четкости в разработке рекомендаций и предписаний работодателям в соответствии с законодательством Российской Федерации при рассмотрении дел об административных правонарушениях;

- способности анализировать обстоятельства и причины выявленных нарушений, принимать меры по их устранению и восстановлению нарушенных трудовых прав граждан;

- гибкости исполнителей и руководителей, обеспечивающей приспособление к изменениям требований рынка внесенных поправок в трудовое законодательство, либо формирование предложений для внесения поправок в законодательные органы;

- организованности в работе по направлению в установленном порядке соответствующей информации в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, правоохранительные органы и в суды;

- последовательности и строгости в осуществлении надзора и контроля за реализацией прав трудящихся на получение 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;

- настойчивости в умении грамотно запрашивать у федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов прокуратуры, судебных органов и других организаций и получать от них информацию, необходимую для

выполнения возложенных на нее задач.

Для повышения эффективности функциональной деятельности инспекций по труду, на наш взгляд, необходима комплексная система оценки результатов деятельности сотрудников, позволяющая вычислить рейтинг каждого из них за отчетный период времени (квартал, полугодие, год), а также определить индекс – нормированный показатель, демонстрирующий достижения в работе каждого, для дальнейшего назначения поощрений (благодарностей, премий, иных материальных и нематериальных вознаграждений).

Основу применения методики оценки деятельности сотрудников инспекций составляет ее особенность – опора на системный подход к стимулированию труда госслужащих инспекций. Кроме того, применение универсального параметра «индекса гармонии» позволяет сбалансировать значимость оцениваемых показателей результатов их деятельности, создает инструмент для распределения премиального фонда. В совокупности это обеспечивает мощный катализатор инновационной активности сотрудников, что является важной мотивацией к добросовестному, качественному, с точки зрения профессионализма, труду.

Алгоритм индексно-рейтинговой системы сравнительной оценки деятельности сотрудников инспекций труда и занятости представляет собой трансформированную ранее известную «Систему материального стимулирования профессорско-преподавательского состава вуза» (АИС «СМС ППС») [10], подтвердившую свою эффективность [41] и зарекомендовавшую себя успешно в некоторых государственных учреждениях, в частности, ФГБОУ ВПО «Ухтинском государственном техническом университете» [40].

В отличие от алгоритма системы, представленной в работе К.В. Рочева и др. для оценки деятельности сотрудников госучреждений властных структур, организаций федеральных служб, в частности, инспекций труда, достаточно выделить следующие разделы, которые смогут быть выражены показателями оценки результативности:

1) «профессиональная деятельность», включающая результаты исполненных функциональных действий сотрудников инспекций с соответствующими весовыми коэффициентами по каждому направлению, прописанному в обязанностях должностных инструкций территориальных органов контроля (надзора) труда и занятости;

2) «организационно-управленческая и общественная деятельность», связанная с участием в подготовке материалов для совещаний, обучающих семинаров, информационных и рекламных сведений по трудовому законодательству для населения региона. К этому же разделу можно отнести и совершенствование методов работы с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов прокуратуры, судебных органов и

других организаций;

3) «образовательная, научная и инновационная деятельность», направленная на повышение и совершенствование квалификации сотрудников, поиска новых методов работы с населением по защите прав трудоспособной и занятой части от незаконных действий работодателей. Научная и инновационная деятельность должна быть связана с анализом практической деятельности инспекций в динамике и с разработкой рекомендаций для внесения поправок в трудовое законодательство и нормативные акты;

4) «культурно-нравственная, спортивная деятельность», способствующая гармоничному развитию личности каждого сотрудника, воспитанию их коммуникационных качеств, формированию доброжелательной деловой и конкурентной среды коллектива [28].

Внедрение этой системы является стимулом и к выявлению более чётких ориентиров для профессионального роста и, что не менее важно, для всестороннего развития сотрудников. Достижение этой цели позволит существенно повысить качество работы специалистов отделов инспекций путем формирования эффективной соревновательной среды в коллективе, создающей для ее участников моральные и материальные стимулы. Помимо этого, система позволит за счёт более полного учёта достижений в работе каждого эффективнее выявлять тех талантливых сотрудников, которые, как представляется, будут составлять кадровый резерв для более высоких должностей в сфере госслужбы.

Не последнюю роль в инновационной активности специалистов инспекций труда играет наличие современных технических средств, применение которых ускоряет сбор и обработку информации, поступающей как со стороны граждан, так и работодателей, органов региональной и муниципальной власти.

Для реализации учета перечисленных выше показателей на первом этапе необходимо сформировать и отладить саму автоматизированную информационную модульную индексно-рейтинговую систему с «плавающей» базой, которая позволяет автоматически выгружать сведения сравнительной оценки деятельности сотрудников за отчетные периоды.

Эта система накапливает сведения о количественных и качественных показателях достижений сотрудников за определенные периоды (квартал, полугодие, год), на основании которых для каждого из них рассчитываются, так называемый, итоговый индекс (интегральный показатель эффективности деятельности). Также имеет смысл вычислять две фундаментальные обобщенные характеристики деятельности, характерные для творческого коллектива в соответствие с формулой Данилова [10]:

$$I = L \cdot H, \quad (1)$$

где  $I$  – итоговый индекс;

$L$  – индекс лидерства (показывает, насколько далеко сотрудник продвинулся по наиболее успешному для него направлению по сравнению с его коллегами);

$H$  – индекс гармонии (показывает, насколько гармоничной, сбалансированной была деятельность служащего).

Каждому из сотрудников по каждому показателю ставится так называемый частный индекс (количественное значение (объем) показателя (с учетом градаций и их весов) как доля его результата относительно лидера по данному показателю (или как место его по данному показателю среди всего коллектива).

Частный индекс по каждому разделу вычисляется как линейная свертка его частных индексов по всем показателям данного раздела, нормированная максимумом среди всех сотрудников. Итоговый же индекс – есть линейная свертка частных индексов по всем разделам, нормированная максимальным итоговым индексом среди всех коллег.

Получаемый таким образом итоговый индекс (меньше или равный единице) умножается на 1000 и округляется до ближайшего целого. Так что лидер по какому-то показателю, разделу или по всей системе всегда получает частный индекс, равный 1000 по соответствующему показателю (разделу) или итоговый индекс, равный 1000, по всей системе.

Полученные интегральные показатели (индексы) эффективности деятельности анализируются и подводятся итоги.

Практика применения системы подтверждает позицию авторов, что алгоритм допускает любую «корректировку и модификацию набора разделов, показателей и их весов, которые могут потребоваться по итогам эксплуатации системы» [40].

Таким образом, применение системы материального стимулирования повышает интерес сотрудников к созданию соревновательной среды, стремление получить более высокие позиции в индекс-листе, а также претендовать по объективным данным на получение более высокого материального дополнительного вознаграждения (премии) в отличие от «уравнительного» или субъективного подходов, который зачастую сохраняется до сих пор со стороны руководителей инспекций, в распределении премиального фонда.

Моральный и материальный стимулы интенсифицируют сотрудников инспекции по всем направлениям функциональной, общественной, управленческой культурно-спортивной деятельности, развивают возможность непрерывного совершенствования системы стимулирования и, что весьма важно, повышают эффективность и качество выполняемых функциональных обязанностей сотрудниками, осознанно воспринимая ими научный подход в управлении организацией [48]. Такой подход в оценке вклада каждого из членов коллектива соответствует некоторым идеям статьи К.О. Сафоновой, отметившей, что внутренне

мотивированный работник гораздо более ценен «по сравнению с теми, кто приходит на работу лишь для получения зарплаты» [42]. Более того, применение компьютерных информационных систем упрощает принятие управленческих решений, одновременно предусматривает регистрацию изменений факторов внутреннего развития (методы управления организации, систему контроля и регулирования деятельности сотрудников инспекций).

Применение трансформированной индексно-рейтинговой системы сравнительной оценки деятельности сотрудников инспекций труда и занятости позволяет определить направления совершенствования трудовых отношений в подобных государственных структурах, так как меняется ситуация в использовании труда, когда требуются специалисты для освоения инноваций, что требует новых подходов в оценке и стимулировании их труда. Кроме того, обозначилась потребность в обеспечении условий для дальнейшего развития работника, постоянного обновления его знаний, соблюдения правил охраны труда и здоровья работника. «В этих условиях необходимы иные инструменты в механизме регулирования трудовых и производственных отношений по сравнению с действующими» [4]. Нельзя не согласиться с мнением С. Белозеровой о том, что характер этих изменений должен полнее отражать состояние материально-технической базы и степень преобразования технологий управления в институциональных структурах как составной части общественной надстройки формирующегося нового экономического базиса.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

1. Актуальность выполненной работы состоит в экономической неопределенности рыночной среды, где трудовые отношения между работодателями и работниками, не смотря на наличие законодательной и нормативной базы, часто противоречивы или игнорируются из-за разных экономических интересов. Усиливают актуальность недостаточное внимание к анализу механизма надзора и контроля трудовых отношений в системе управления Российской Федерации (РФ), возложенной на государственные инспекции труда в субъектах РФ, особенно к оценке эффективности и результативности сотрудников инспекций.

2. Выявлены различия в понятиях функций «надзора» и «контроля» в области соблюдения трудового законодательства, исполняемые государственными инспекциями труда, деятельность которой регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными правовыми актами, не противоречащими рекомендациям Международной организацией труда (МОТ), указам Президента РФ от 09.03.2004 г. №314; от 04.05.1994 №850; от 30 октября 2012 года № 354н и пр.

3. Рассмотрены особенности этапов формирования система органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде в России с учетом опыта зарубежной законодательной системы с середины 19-го века до теперешнего периода.

4. Выполнена комплексная оценка состояния рынка труда и занятости населения в Приморском крае в сложившихся экономических условиях периода 2008-2012 гг. как информационной базы для выяснения причин обращения работников в государственную инспекцию труда и занятости.

5. Проведен анализ основных инструментов и показателей выполняемых работ государственными инспекциями труда по регулированию трудовых отношений с учетом прописанных функций, обязанностей и ответственностей деятельности инспекций в регионах на примере Приморского края с последующим выявлением сильных и слабых сторон системы трудового права.

6. Обоснованы предложения по совершенствованию механизма регулирования трудовых отношений, предложены методический подход и показатели методики оценки повышения эффективности и стимулирования труда персонала государственных инспекций труда в регионах как элементов механизма организации их деятельности.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абдулкадырова А. Н. Проблемы обеспеченности законности в трудовых отношениях (теоретический аспект): дис. ... д-ра юрид. наук. – Алматы, 2000. – С. 92.
2. Алескеров Ф. Т., Головщинский К. И., Клименко А. В. Оценки качества государственного управления. – М.: ГУ ВШЭ. 2006. – 126 с.
3. Балицкий Г. Какая должна быть фабричная инспекция: монография. – М. Проспект, 1997. – 94 с.
4. Белозерова С. // Человек и труд. – 2011. – № 1 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/innovatsionnaya-deyatelnost-v-sfere-regulirovaniya-zanyatosti-naseleniya-v-sovremennoi-rossii#ixzz2HfIUB6u1>
5. Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография. – М.: Проспект, 2005. – С. 33-142.
6. Бочарова И. Ю. Теория и методология исследования экономических интересов работников в трансформационной экономике России: дис. ... д-ра экон. Наук. – Орел, 2006. – 358 с. РГБ. ОД.71-06-8/343.
7. Бунге Н. Х. Судьба реформатора // Международный исторический журнал. – 2000. – № 7 [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://history.machaon.ru/all/number\\_07/pervajmo/bunge/part3/p8/index.html](http://history.machaon.ru/all/number_07/pervajmo/bunge/part3/p8/index.html).
8. Васильев Д. А. Фабричное законодательство России конца XIX начала – XX веков: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 132 с.
9. Гражданский кодекс Российской Федерации: части первая, вторая, третья и четвертая: по состоянию на 10 октября 2010 г. – М.: Проспект, 2010. – 534 с.
10. Данилов Г. В, Цхадая Н. Д., Эмексузян А. Р. Материальное стимулирование профессорско-преподавательского состава на основе университетской индексной системы // Университетское управление: практика и анализ. – 2007. – № 3. – С. 49-52.
11. Добролюбова Е. И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: Возможные подходы [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.politaliz.ru/articlepriNet\\_568.html](http://www.politaliz.ru/articlepriNet_568.html).
12. Ефимова В. В. Контроль в арбитражном процессе как способ устранения судебных ошибок: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – 129 с.
13. Забрамная Е. Защита трудовых прав работников при банкротстве работодателя: международный опыт // Человек и труд. – 2009. – № 10. – С. 39-44.
14. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: учеб. пособие. – М.: Изд-во РУДН, 2000. – 202 с.
15. Игдыров Г. А. Защита трудовых прав рабочих и служащих:

монография. – М.: Проспект, 1987. – 171 с.

16. Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления: справочный материал // Всемирный банк. – 2004. – 128 с.

17. Исмаилов Т. А., Гамидов Г. С. Инновационная экономика – стратегическое направление развития России в XXI веке // Инновации. – 2003. – № 1. [Электронный ресурс] -Режим доступа: <http://www.mag.innov.ru/>.

18. Калейчик М. М. Квалиметрия: учеб. пособие. – М.: МГИУ, 2007. – 156 с.

19. Киселев И. Я. Сравнительное трудовое право. – М.: Проспект, 2005. – С. 189-190.

20. Конвенция МОТ от 11 июля 1947 г. № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919–1956. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – С. 93-804.

21. Конвенция № 155 (1981 г.) «О безопасности и гигиене труда в производственной сфере // СЗ РФ. – 2011. – № 50. – Ст. 4652.

22. Конституция Российской Федерации. – М.: Эксмо, 2009. – 64 с.

23. Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях» с изменениями, внесенными Федеральным законом от 03.02.2014. – М.: Юрист. – 232 с.

24. Кузнецова Н. В. О реализации социальной ответственности на региональном уровне в России. // Вестник ТГЭУ. – 2012. – № 1. – С. 40-47.

25. 3 Кузнецова Т. И. В трудовую инспекцию приморцы чаще всего жалуются на задержку зарплаты // Комсомольская правда. – 2013. – 18 декабря. – С. 4.

26. 37. Кузнецова Т. И. Приморские работодатели под видом ненормированного графика заставляют сотрудников работать сверхурочно // Комсомольская правда. – 2013. – 20 декабря. – С. 18.

27. Левин А.А., Соколенко В.В., Лим С.В. Регулирование занятости и трудовых отношений на уровне муниципалитетов (на примере Владивостокского городского округа) // Современные технологии управления. – 2013. – №3 (27). [Электронный журнал] Режим доступа к журналу: <http://sovmen.ru>

28. Левин А.А., Соколенко В.В., Лим С.В. К вопросу об адаптации индексно-рейтинговой системы оценки деятельности сотрудников государственных инспекций труда в регионах // Гуманитарные и социальные науки. – 2014. – №2 С.2-12. [Электронный журнал] Режим доступа к журналу: <http://www.hses-online.ru/Actual.html>

29. Мелёхина Н. А. Инновационная деятельность в сфере регулирования занятости населения в современной России: региональный аспект: дис. ... канд. социал. Наук. – Саратов, 2006. – 201 с.

30. Никитинский Л. В. Правовая инспекция труда в системе органов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / – М., 1981. – 22 с.

31. Обухов В. Недостатки в расследовании трудовых дел // Вопросы труда. – 1999. – № 8. – С. 54-65.

32. Петров А. Я. Государственный надзор и контроль над соблюдением трудового законодательства // Трудовое право. – 2009. – № 2. – С. 12-21.

33. Постановление президиума ВЦСПС от 10.10.1980 // Сборник постановлений ВЦСПС. Октябрь-декабрь 1980 года. – М., 1981. – С. 10.

34. Постановление Правительства РФ от 28.01.2000, № 78 «Положение о федеральной инспекции труда» текст по состоянию на август 2012 года. Опубликовано 07.09.2012. «РГ». Федеральный выпуск № 5879.

35. Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1035 «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда». Опубликовано 07.09.2012. «РГ». Федеральный выпуск № 5879.

36. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Правительственной комиссии по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти» от 14.11.2007 г. № 770 // Консультант Плюс – справочно-правовая система.

37. Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30 октября 2012 года № 354н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (зарегистрирован в Минюсте России 6 марта 2013 года № 27533).

38. Ратехина В. А. Трудовые гарантии права на заработную плату: дис. ... канд. юрид. наук. – Ярославль, 2007. – 213 с.

39. Роббинс Л. Предмет экономической науки: учеб. пособие. // THESIS. – 1993. – 305 с.

40. Рочев К. В., Моданов А. В. Индексно-рейтинговая система сравнительной оценки деятельности и стимулирования студентов вуза [Электронный ресурс] // Управление экономическими системами. – 2013. – № 1 (49). – Режим доступа: <http://ucnir.ru>.

41. Рочев К. В., Цхадая Н. Д., Данилов Г. В. Эффективная система материального стимулирования профессорско-преподавательского состава вуза как катализатор формирования конкурентной среды в преподавательском коллективе // Keyinstrumentsofhumancoeconomicexistenceorganization: materialsdigestoftheXII<sup>th</sup>InternationalScientificandPracticalConference (Kiev, London, October 27 – November 1, 2011). – Odessa: InPress, 2011. – С. 112-115.

42. Сафронова К. О. Человеческий фактор в функционировании «думающего предприятия» // Современные системы управления. – 2013. – № 4 (28). [Электронный ресурс]– Режим доступа: <http://sovman.ru/all-numbers/archive-2013/april2013/item/167-the-human-factor-in-the-functioning-of-lean-thinking.html>.

43. Свиткин М. З. Международные стандарты ИСО серия 9000. Методика и практика применения. – М.: НИИТЭХИМ, 2001. – 65 с.

44. Служба Государственной статистики по Приморскому краю [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.primstat>

45. Словарь иностранных слов. – М.: Советская энциклопедия, 1964. – 327 с.

46. . Словарь русского языка в 4 т. – Изд-е 2. – М., 1982. – 294 с. Т. 2.

47. Скороспелов И. А. Организация контроля качества управления в органах исполнительной власти: дис. ... канд. экон. Наук. – М., 2012. – 121 с.

48. Соколенко В.В., Левин А.А. Методические проблемы оценки эффективности деятельности федеральной инспекции труда в регионах // Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управления. — 2014, —№2— С.74-89.

49. Трудовой кодекс Российской Федерации на 1 февраля 2014 г. Комментарии к изменениям, принятым 2013-2014 гг. – Новосибирск: Нормитика, 2014. – 208 с.

50. Уголовный кодекс Российской Федерации на 25 сентября 2013 г. – М.: Проспект, КноРус, 2013. – 224 с.

51. Указ Президента РФ от 20.07.1994 № 1504 «Об утверждении Положения о Федеральной инспекции труда при Министерстве труда Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. – №13. – Ст. 1476.

52. Указ Президента РФ от 09.03.04 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти // СЗ РФ. – 2004. – №28. – Ст. 2901; 2007. – №37. – Ст. 4455.

53. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. №116–ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3588, 3589.

54. Федеральный закон от 21 июля 2006 г. №116–ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. – 2006. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5498.

55. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 52. – Ст. 4861.

56. Федеральный закон от 28.01.2000 г. № 78 «О федеральной инспекции труда» // СЗ РФ. – 2000. – № 6. – Ст. 760.

57. Федеральный закон от 22.12.2005 г. № 180–ФЗ «Об отдельных вопросах исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и размерах страхового обеспечения по

обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2006 году» //СЗ РФ. – 2005. – № 54. – Ст. 7602.

58. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294–ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ. – 2008. – № 58. – Ст. 6321.

59. Федеральный закон от 23.07.2013 г. № 243–ФЗ «Территориальным органам ФСС РФ при принятии решений о выплате пособий в связи с материнством» // СЗ РФ. – 2013. – № 38. – Ст. 3327.

60. Филимонов О. А. Совершенствование социально-трудовых отношений как условие роста качества жизни сельского населения: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Курск, 2013. – 19 с.

61. Хейне П. Экономический образ мышления: учеб. пособие – М.: Экономика, 1993. – 444 с.

62. Шагалов, И. Л., Скопина И. В. Человек: ресурс или потенциал развития в экономике? // Современные технологии управления. – 2012. – № 5 (17). [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://sovman.ru/all-numbers/archive-2013/april2013/item/167-the-human-factor-in-the-functioning-of-lean-thinking.html>.

63. Шалин А. Я., Киселев И.Я. Сравнительное международное право [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://adhdportal.com/book\\_18\\_5.\\_zarabotnaja\\_plata.html](http://adhdportal.com/book_18_5._zarabotnaja_plata.html).

64. Шанин В. А. Организационно-правовые формы надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде во второй половине XIX в. – конца 80-х г. XX в.: историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – Ниж. Новгород, 2009. – 237 с.: РГБ ОД 61 09-12/1144.

65. Шельмагин И. И. Фабрично-трудовое законодательство в России (2-я половина 19 века): монография. – М.: Наука, 1947. – 123 с.

66. Шульгин М. В. Применение нормативного и позитивного анализа в изучении экономического поведения. // Вестник ТГЭУ. – 2011. – № 2. – С. 72-80.

67. Эванс П., Раук Дж. Бюрократия и экономический рост // Экономическая социология. – 2006. – Т. 7. – № 1.

68. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zakonrf.info/tk/360>.

69. Якунин В. И., Сулакшин А. Н., Тимченко А. М. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления. // Власть. – 2006. – № 8. – С. 3-10.

**ЦЕНТР НАУЧНОГО ЗНАНИЯ «ЛОГОС»**

**В. В. Соколенко**

**А. А. Левин**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА  
И КОНТРОЛЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ  
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

---

Подписано в печать 30.06.2015

Формат 60x84 1/16 Усл. печ. л. 7,2

Бумага офсетная. Печать цифровая. Тираж 500 экз.

Отпечатано в издательстве СКФУ

г. Ставрополь