



Аналитический доклад

ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ ТРУДА И ЗАНЯТОСТИ

Подготовлен Тамбовским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» в рамках проекта «Защита прав граждан в сфере труда и занятости в Тамбовской области» при поддержке Фонда президентских грантов и Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области

| 2021 год |

Вводная часть

Распространение новой коронавирусной инфекции стало фактором, который оказал влияние на уровень безработицы, снижение доходов населения и как следствие неустойчивость правовых отношений «работник-работодатель». С апреля до сентября 2021 года, по данным Тамбовстата, уровень безработицы повысился с 1,2 % до 1,6%.

Пессимистические прогнозы сформировались в предпринимательской среде еще в самом начале развития эпидемии (март-апрель 2020 года). В целях минимизации возможных отрицательных последствий из-за вынужденной приостановки деятельности предприятий и организаций за работниками была сохранена заработная плата в нерабочие дни с 30 марта по 30 апреля 2020 г., с 6 по 8 мая 2020 г., что с учетом праздничных дней в мае месяце (с 1 по 5 мая и с 9 по 11 мая) позволило большинству граждан соблюдать режим самоизоляции в течение 1,5 месяцев. Благодаря реализации проекта «Защита прав граждан в сфере труда и занятости в Тамбовской области» Тамбовским региональным отделением Ассоциации юристов России работала и продолжает свою работу «горячая линия», на которую мог обратиться каждый желающий, с вопросом по защите своих трудовых прав (8 4752 422 429). По вопросам реализации трудовых прав в условиях распространения на территории Тамбовской области новой коронавирусной инфекции на «горячую линию» в 2021 году поступило 524 обращения, преимущественно за разъяснением законодательства.

Продолжил свою работу Центр трудовой медиации. Медиатор помогал избежать последствий от конфликтов и способствовал разрешению трудовых споров без судебных разбирательств. Медиатор не просто вел прием обращений в Центре, но также по договоренности со сторонами конфликта проводил переговоры на рабочих местах. По итогам проведенных 82 медиативных процедур удалось 24 процедуры завершить заключением медиативного соглашения, что для региона стало уникальным механизмом защиты и восстановления прав участников трудовых отношений. В 31 случае работники сохранили рабочие места с сохранением заработной платы. В 10 случаях работодателям удалось избежать разбирательств с органами прокуратуры, государственной инспекцией труда и судом.

Соблюдение и защита трудовых прав граждан в Тамбовской области

Условия пандемии обострили проблему недостаточной урегулированности дистанционной (удаленной) формы работы. Государство оперативно среагировало на данную ситуацию: в декабре 2020 года принят Федеральный закон «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях», закрепивший виды удаленной работы, основания ее введения, гарантии прав дистанционных работников. Предусмотрен, в частности, запрет снижать заработную плату при переводе на удаленную работу, обязанность работодателя обеспечивать сотрудника всем необходимым для дистанционной работы либо компенсировать ему соответствующие затраты; установлено, что режим рабочего времени при осуществлении дистанционной работы должен определяться коллективным договором, локальным нормативным актом, трудовым договором либо дополнительным соглашением к трудовому договору.

В целом комплексный подход по гарантированию трудовых прав граждан в условиях вируса заслуживает самой позитивной оценки. Так, предпринятые государством вышеназванные меры экономической поддержки бизнеса, в том числе доступ к субсидиям при условии сохранения штатной численности работников, способствовали сохранению рабочих мест, а расширяющийся объем выплат пособий по безработице позволил сократить негативные последствия вынужденных ограничительных мероприятий.

Отдельно стоит обратить внимание на динамике и тематике обращений по вопросам защиты трудовых прав. Количество обращений, поступающих в Тамбовское региональное отделение Ассоциации юристов России по вопросам защиты трудовых прав в 2021 году, претерпело заметный рост. В 2019 году поступило 517 таких обращений, в 2020 году – 1352, в 2021 году – уже 1427, то есть запрос на юридическую помощь по сравнению с 2019 годом в ТРО Ассоциации юристов России вырос почти в 3 раза.

32,4 % обращений вызваны невыплатой заработной платы; остальные связаны с нарушениями в части охраны труда, условий труда и отдыха, с вопросами увольнения из-за организационно-штатных мероприятий, с отказами работодателей в оформлении трудовых отношений.

За 2021 года по сравнению с 2020 годом уменьшилось количество обращений только по вопросам оплаты труда (на 8 %) и охраны труда (на 28 %). По остальным темам наблюдается существенное увеличение количества обращений. Это объясняется введением в регионе, как и во всей стране ограничительных мероприятий по борьбе с распространением коронавирусной инфекции, в связи с чем вопросы соблюдения и реализации трудовых прав граждан вышли на первое место.

Так, по вопросам, связанным с поиском работы, количество обращений увеличилось более чем в два раза, что связано с резким ростом числа лиц, официально признанных безработными. Заявители обращались за содействием в восстановлении их прав на назначение пособия по безработице, выражали несогласие с размером и расчетом уже назначенного пособия, с действиями (бездействием) должностных лиц территориальных центров занятости населения, сообщали о трудностях с постановкой на учет в качестве безработного.

Почти в два раза (на 54 %) увеличилось количество обращений о нарушениях условий труда и отдыха, установленных трудовыми договорами и локальными актами. В жалобах указывается на необеспечение работников необходимыми средствами защиты, выражается несогласие с отказами в предоставлении отпуска, с привлечением к сверхурочным работам.

Более чем в 3 раза возросло количество обращений, связанных с нарушениями работодателями прав работников при оформлении трудовых отношений. В рамках указанной тематики поступали обращения на возврат и неправильное оформление трудовых книжек; на отказы работодателя во внесении исправлений в трудовые книжки и в выдаче работнику копий соответствующих документов; просьбы о содействии в признании отношений трудовыми, когда в оформлении трудовых договоров было отказано или когда их подменяли гражданско-правовыми актами

На 39 % увеличилось количество обращений по вопросам увольнения. Заявители жаловались на незаконные, по их мнению, решения об увольнении без обращения в суд, либо когда срок для обращения в суд пропущен; на вынесенные судом решения об увольнении; на понуждение к увольнению и др.

Несмотря на снижение количества обращений по вопросам оплаты труда, удельный вес таких обращений остается существенным. В таких обращениях заявители затрагивают вопросы невыплаты заработной платы, окончательного расчета при увольнении, выходного пособия, стимулирующих и компенсационных выплат, отпускных и оплаты листков временной нетрудоспособности.

Анализ обращений показывает, что «теневая» оплата труда, включая отказы работодателя оплачивать труд легально, продолжает оставаться одной из системных проблем. О необходимости менять эту систему высказывались неоднократно участники дискуссионных площадок с работодателями, что нашло отражения в предложениях по итогам данного проекта

Актуальные проблемы соблюдения и защиты трудовых прав граждан

Право каждого человека на свободный труд и самостоятельный выбор работы гарантировано пунктом 1 статьи 23 Всеобщей декларации прав человека. Международно-правовые гарантии права на труд восприняты и российским законодательством. Право на защиту от безработицы, реализуемое через обеспечение занятости и трудоустройства, механизмы защиты от необоснованных увольнений, отказах в приеме на работу предусмотрены Конституцией Российской Федерации, Трудовым кодексом Российской Федерации (далее – ТК РФ). Целый ряд гарантий трудоустройства нашел отражение в законе «О занятости населения в Российской Федерации».

Проблемы трудоустройства и защиты социальных прав как безработных, так и трудоустроенных граждан регулярно отражаются в обращениях, поступающих в ТРО Ассоциации юристов России. Большинство (более 55%) рассматривались с участием Аппарата Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области. При этом в последние годы количество обращений по данной тематике претерпевает рост, который оказался особенно резким в 2020 году, в условиях роста безработицы в период пандемии COVID-19.

Для жителей региона до распространения коронавирусной инфекции актуальными оставались проблемы отсутствия работы по специальности в условиях конкретного места проживания, трудоустройство выпускников образовательных организаций, недостатки в работе центров занятости, сложности в поиске работы отдельными категориями граждан, требующими особой социальной защиты – инвалидами, пожилыми людьми.

В этой связи сохраняют актуальность вопросы об усилении контроля за соблюдением прав граждан при трудоустройстве, о выработке стимулирующих механизмов, которые обеспечили бы заинтересованность работодателя в трудоустройстве наименее социально защищенных категорий граждан. Огромное значение приобретает поддержка малого и среднего предпринимательства, которая будет способствовать увеличению числа рабочих мест, в том числе социального предпринимательства. Нуждается в совершенствовании работа службы занятости, в первую очередь в части информационного обеспечения рынка труда. На протяжении многих лет остается важной задачей экономическое стимулирование занятости молодежи.

Особую значимость приобретает вопрос о защите прав работников, которые были привлечены к работе без надлежащего оформления трудовых отношений. В целях повышения их правовой грамотности был организован цикл просветительско-правовых вебинаров «Труд в бюджетной сфере», «Труд в нерабочие дни», «Простой в организации: права работников», «Все, что нужно знать о заработной плате», «Если Вы потеряли работу» и др. Вебинары состоялись на платформе Zoom. Всего в 2021 году участие в них приняло более 150 человек.

Еще одна социально значимая сфера, в которой нередки нарушения прав работников – трудовые споры, возникающие в процессе увольнения. Решение таких ситуаций должно быть основано на справедливом и понятном законодательстве. Все это в конечном итоге отображает важнейший аспект трудового права в целом обеспечить гарантии соблюдения прав всех участников трудовых правоотношений. При увольнении по инициативе работодателя работник оказывается в менее защищенном положении, чем работодатель, а, следовательно, он вправе претендовать на дополнительные гарантии защиты своих прав.

Вопросы защиты прав граждан при увольнении неоднократно поднимаются в обращениях, поступающих в адрес ТРО Ассоциации юристов России. Заявители жалуются на увольнения без достаточных на то правовых оснований, сообщают о случаях понуждения к увольнению, встречаются случаи невыплаты или несвоевременной выплаты причитающихся при увольнении сумм.

Практика рассмотрения судами дел о восстановлении на работе в связи с увольнением по инициативе работодателя демонстрирует, что основной проблемой данной категории дел является недостаточность либо полное отсутствие доказательств, подтверждающих невиновность работника, уважительность причин его поведения, ставшего причиной увольнения по инициативе работодателя. В этой связи возникает потребность в дальнейшем развитии процессуальных гарантий прав работников при участии в спорах об увольнении. Актуальным остается вопрос о привлечении работником в качестве доказательств по указанной категории дел материалов, связанных с использованием новых технологий – таких как сообщений мессенджеров (Viber, WhatsApp и др.), – а также электронной переписки, аудио- и видеозаписей, произведенных без согласия представителей работодателя.

Проблемы реализации права работников на вознаграждение за труд

За последние годы в Российской Федерации предпринят ряд мер, призванных усилить гарантии права граждан на вознаграждение за труд. Увеличен минимальный размер оплаты труда; упрощен механизм принудительного исполнения обязанности работодателя по выплате заработной платы и иных сумм, причитающихся работнику. Минимальный размер оплаты труда не ниже прожиточного минимума гарантирован поправками в Конституцию Российской Федерации, принятыми в 2020 году.

Существенным достижением стало разрешение проблемы отсутствия в действующем законодательстве правового механизма, обеспечивающего в соответствии с частью 1 статьи 178 ТК РФ сохранение среднего заработка на период трудоустройства работникам, уволенным в связи с ликвидацией организации, – в случае, если право на предоставление соответствующих выплат возникло у работника уже после завершения ликвидационных процедур. В соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части предоставления гарантий работнику, увольняемому в связи с ликвидацией организации» закрепляется обязанность работодателя не позднее 15 календарных дней со дня обращения сотрудника выплатить ему средний месячный заработок за 2-й месяц со дня увольнения или его часть пропорционально периоду трудоустройства, приходящемуся на этот месяц. Также работодателю предоставлено право взамен выплат среднего месячного заработка выплатить увольняемому работнику единовременную компенсацию в размере 2-кратного среднего месячного заработка

С фактами нарушений в сфере оплаты труда специалисты ТРО Ассоциации юристов России сталкивались в ходе рассмотрения обращений в 2021 году. Во взаимодействии с контрольно-надзорными органами удавалось восстановить нарушенные права граждан. Наряду с прямыми нарушениями работодателями предписаний закона причиной подобных недостатков служит также неопределенность ряда законодательных норм. Так, приходится констатировать, что действующее законодательство, регулирующее порядок установления и расчета минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ) и прожиточного минимума, не в полной мере отвечает социальным запросам общества.

В частности, почву для злоупотреблений создало исключение из ТК РФ легального определения МРОТ как размера месячной заработной платы за труд

неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда – без учета компенсационных, стимулирующих и социальных выплат.

Исключение определения МРОТ позволило работодателю учитывать в его размере различные выплаты, гарантирующие дифференциацию в оплате труда. Нормы законодательства в части определения МРОТ по-прежнему остаются неопределенными и влекут угрозу дальнейших нарушений. В этой связи заслуживает внимания предложение о закреплении в статье 129 ТК РФ понятия МРОТ, которое позволит исключить дискриминацию в оплате труда, обеспечит справедливую, основанную на объективных критериях заработную плату всем работникам, состоящим в трудовых отношениях с работодателями, а также исключит возможность применения уравнительных норм оплаты труда различной сложности и в различающихся условиях.

Требует пересмотра методика расчета прожиточного минимума и МРОТ. Необходимость их пересмотра связана с истечением срока действия федерального закона, по которому определялся состав потребительской корзины. Потребительская корзина была положена в основу прожиточного минимума еще в 90-х годах. Последний раз федеральный закон, определяющий состав потребительской корзины, приняли в 2013 году сроком на пять лет. В 2017 году продлили еще на три года. Таким образом, сейчас в расчете прожиточного минимума лежит потребительская корзина, которую установили восемь лет назад.

Остается актуальным вопрос предоставления Федеральной службе судебных пристав самостоятельно вносить записи в трудовые книжки (сведения о трудовой деятельности) в случае восстановления на работе в ликвидированной организации.

Внимание заслуживают проблемы дискриминации в сфере трудовых отношений. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина приобретает особую значимость в сфере трудовых отношений, где вопросы дискриминации становятся одними из наиболее проблемных.

В российском законодательстве нашел отражение целый ряд норм, направленных на защиту прав работников от дискриминации. Запрет дискриминации в сфере труда прямо предусмотрен ТК РФ; установлена административная (статьи 5.27, 5.42 КоАП РФ), а в ряде случаев – и уголовная ответственность за дискриминацию в сфере труда (статья 145 УК РФ). В 2018 году в рамках пенсионной реформы УК РФ был дополнен нормой об уголовной ответственности за необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение лица, достигшего предпенсионного возраста (статья 144.1 УК РФ).

Несмотря на принимаемые меры, В ТРО Ассоциации юристов России в рамках проекта продолжали поступать обращения, в которых заявители сообщают о случаях дискриминации в сфере трудовых отношений. За 11 месяцев 2021 года поступило 53 таких жалобы. Зачастую причины нарушений лежат в правоприменительной сфере и связаны с правосознанием представителей работодателя, которые не готовы принимать на работу лиц по ряду признаков, не связанных с профессиональными качествами. В этой связи важное значение приобретает правопросветительская работа государства и гражданского общества, которая будет способствовать изменению отношения работодателей к инвалидам, лицам пожилого возраста и иным категориям граждан, наиболее часто сталкивающимся со случаями дискриминации в сфере труда. Однако в отдельных случаях дискриминационным нарушениям прав работников способствуют и недостатки действующего законодательства.

Актуальной остается проблема трудоустройства инвалидов. В Российской Федерации законодательством достаточно четко определены права и обязанности работодателей относительно организации трудоустройства инвалидов, для лиц указанной категории установлены льготы в сфере труда, предусмотрены гарантии для защиты инвалидов от необоснованного отказа в приеме на работу.

В федеральном законодательстве в 2019 году были закреплены понятия «социальное предпринимательство», «социальное предприятие», на государство возложена обязанность оказывать поддержку таким организациям, вовлеченным в деятельность по решению социальных проблем граждан и общества, к которым может относиться трудоустройство социально защищаемых категорий населения, включая инвалидов.

Однако, несмотря на широкий спектр законодательных гарантий, право инвалидов на труд до сих пор нередко нарушается. И, как показывает статистика, доля трудоспособных лиц с инвалидностью, обеспеченных работой, оказывается край не высокой. Решением проблемы стало бы дальнейшее развитие мер, которые стимулировали бы работодателей принимать на работу сотрудников с ограниченными возможностями здоровья. Кроме того, актуален вопрос об ужесточении ответственности, применяемой в случае несоблюдения требований законодательства в сфере трудовых отношений между работодателями и инвалидами.

Одновременно остается актуальным вопрос дальнейшего совершенствования механизма квотирования рабочих мест для инвалидов. Решению проблемы способствует также поддержка государством работодателей, обеспечивающих трудоустройство людей с ограниченными возможностями здоровья. Необходимо отметить, что государство

предпринимает шаги в указанном направлении. Федеральный закон от 26 июля 2019 г. №245-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие»» регламентировал появление в России специальных социальных предприятий, которые обязаны обеспечивать занятость наименее социально защищенных категорий граждан, включая инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья. Правда в 2021 году наличие статуса «социальное предприятие» имеют всего 7 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В условиях реализации пенсионной реформы особенно остро стоит вопрос защиты от дискриминации лиц предпенсионного возраста. В Российской Федерации в целях защиты указанной категории граждан внесены изменения в УК РФ, согласно которым для работодателей установлена уголовная ответственность за необоснованный отказ в приеме на работу граждан из числа лиц предпенсионного возраста или за необоснованное их увольнение. Помощь таким лицам также отдельно оказывалась в рамках другого проекта ТРО Ассоциации юристов России «Бесплатная юридическая помощь и правовое просвещение граждан предпенсионного возраста в Тамбовской области».

Однако латентный характер такого рода правонарушений порождает проблемы правоприменительного характера. Получить доказательства того, что отказ в трудоустройстве или увольнение сопряжено с возрастом, крайне трудно, поскольку на практике такой отказ, вероятнее всего, будет формально обоснован не возрастом, а иными причинами. Другой опасностью становится риск необоснованного уголовного преследования представителей работодателя в случае увольнения предпенсионера или отказа ему в трудоустройстве по иным, не связанным с возрастом мотивам.

Аналогичная ситуация складывается с защитой трудовых прав беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет. Несмотря на то, что УК РФ предусматривает уголовную ответственность за необоснованный отказ в приеме их на работу или необоснованное увольнение, на практике доказать, что увольнение было необоснованным, довольно сложно, и в значительной степени указанная норма приобретает превентивную роль.

В целях снижения нарушений дискриминационного характера положительный эффект может дать выработка стимулирующих мер для работодателя, привлекающего к труду категории работников, наиболее часто подверженных дискриминации. Кроме того, видится правильным квотирование рабочих мест для лиц предпенсионного возраста.

Латентный характер нарушений дискриминационного характера создает трудности для восстановления работниками своих прав и в порядке гражданского судопроизводства. В целях облегчения доказывания фактов дискриминации в целом ряде стран введен специальный механизм судопроизводства, когда истец по делу о дискриминации должен представить суду не обычное формальное доказательство факта дискриминации, а лишь сформулировать убедительный для суда тезис, связанный с этим обстоятельством, после чего бремя доказывания переносится на ответчика. В Российской Федерации по указанной категории дел действует общее правило доказывания, в соответствии с которым каждая сторона обязана доказать те обстоятельства, на которые она ссылается в обоснование своих требований. В этой связи представляется актуальным вопрос о закреплении в ГПК РФ дополнительных гарантий для лиц, подвергшихся дискриминации в трудовой сфере и отстаивающих свои права в порядке гражданского судопроизводства.

Исходя из изложенных в настоящем докладе проблем, Тамбовское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» предлагает государственным органам рассмотреть возможность осуществления ряда мер в целях обеспечения, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации через Общероссийскую общественную организацию «Ассоциация юристов России» предлагается направить предложение ускорить рассмотрение проекта федерального закона № 1034649-7 «О внесении изменений в статьи 8 и 11 Федерального закона «О специальной оценке условий труда» (в части установления бессрочного действия декларации, когда условия труда на декларируемых рабочих местах не изменились). Также предлагается ускорить рассмотрение проекта федерального закона № 909883-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных механизмов противодействия преступлениям, связанным с банкротством кредитной или иной финансовой организации». Также предлагается рассмотреть вопрос о внесении изменений в часть первую статьи 392 ТК РФ, увеличив до 3 месяцев срок обращения работников в суд с заявлением о признании незаконным отказа в приеме на работу, дискриминации при приеме на работу.

Предлагается пересмотреть институт социального страхования работников, сделав страхование по случаю наступления нетрудоспособности в силу возраста необязательным, сняв эту нагрузку с работодателей, и предложить работникам осуществлять такое страхование за счет собственных средств и по собственному желанию.