

ДОКЛАД О РЕЗУЛЬТАТАХ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 2018 ГОД

Введение

В 2018 году федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечена реализация Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. N 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации" (далее - Указ N 657).

Мониторинг правоприменения проведен в соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2018 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2017 г. N 1742-р (далее - план мониторинга).

Согласно утвержденному Указом N 657 Положению о мониторинге правоприменения в Российской Федерации мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия нормативных правовых актов.

Таким образом, мониторинг правоприменения является одним из основных инструментов совершенствования нормотворческой деятельности органов государственной власти, средством обеспечения системности и непротиворечивости правовых норм.

5. Оплата труда

В соответствии с пунктом 5 плана мониторинга Минтрудом России, Рострудом, Минфином России, иными федеральными органами исполнительной власти, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере оплаты труда в части действия Трудового кодекса Российской Федерации (далее - Трудовой кодекс), КоАП РФ, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 132 Трудового кодекса заработная плата каждого работника зависит от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда и максимальным размером не ограничивается, за исключением случаев, предусмотренных Трудовым кодексом. При этом запрещается какая бы то ни было дискриминация при установлении и изменении условий оплаты труда. Правовое регулирование механизма установления и изменения заработной платы предусмотрено главой 21 Трудового кодекса.

В Российской Федерации большая часть предприятий находится в частной собственности, что ограничивает возможность государства вмешиваться в процесс их экономической деятельности. Размер оплаты труда работников организаций негосударственной формы собственности, а также государственных и муниципальных унитарных предприятий устанавливается ими самостоятельно за счет собственных средств с учетом мнения выборного профсоюзного органа организации (статья 135 Трудового кодекса).

В государственных и муниципальных учреждениях системы оплаты труда (в том числе тарифные системы оплаты труда) устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. При этом вопросы о порядке и об условиях оплаты труда работников государственных (муниципальных) учреждений субъектов Российской Федерации относятся к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В целях предотвращения негативного влияния снижения реальной заработной платы прежде всего на низкооплачиваемые категории работников осуществляется повышение минимального размера оплаты труда (далее также - МРОТ).

Федеральным законом от 28 декабря 2017 г. N 421-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения" введен механизм, предусматривающий установление МРОТ на уровне величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации за II квартал предыдущего года.

В 2018 году МРОТ повышался дважды. С 1 января 2018 г. МРОТ установлен в размере 9 489 рублей (на уровне 85 процентов прожиточного минимума за II квартал 2017 г.). С 1 мая 2018 г. МРОТ установлен в размере 11 163 рублей - на уровне 100 процентов фактического прожиточного минимума в целом по Российской Федерации за II квартал 2017 г. Суммарное повышение МРОТ за 2018 год составило 43,1 процента.

С 1 января 2019 г. МРОТ установлен в размере 11 280 рублей, что соответствует прожиточному минимуму трудоспособного населения за II квартал 2018 г.

Следует отметить, что до 1 сентября 2007 г. в Трудовом кодексе содержалось определение минимальной заработной платы, идентичной минимальному размеру оплаты труда, и указывалось, что в величину МРОТ не включаются компенсационные, стимулирующие и социальные выплаты. Как следствие, размеры тарифных ставок и окладов не могли быть ниже МРОТ.

С 1 сентября 2007 г. понятие "минимальная заработная плата" исключено из Трудового кодекса - таким образом, допускается установление окладов (тарифных ставок) как составных частей заработной платы работников в размере ниже МРОТ. При этом Конституционный Суд Российской Федерации в своих определениях неоднократно подчеркивал, что, несмотря на изменения в законодательстве, правовая природа минимального размера оплаты труда и его основное назначение в механизме правового регулирования трудовых отношений остались прежними.

Тем не менее судебная практика в отношении минимального размера оплаты труда до недавнего времени оставалась противоречивой. Следуя формальному толкованию статьи 129 Трудового кодекса, включающей в состав заработной платы работника так называемую основную часть (тарифную ставку, оклад, базовый оклад), а также компенсационные и стимулирующие выплаты, суды включали в состав МРОТ все виды компенсационных выплат. На это обращается внимание в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2017 г. N 38-П (в части выплат районных коэффициентов и процентных надбавок за непрерывный стаж работы в связи с работой в определенных природно-климатических условиях, в том числе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях). Конституционный Суд Российской Федерации

Федерации определил, что такие коэффициенты и надбавки не могут включаться в состав МРОТ и должны начисляться сверх него.

Кроме того, в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2019 г. N 17-П в состав заработной платы (части заработной платы) работника, не превышающей МРОТ, не включается повышенная оплата сверхурочной работы, работы в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни. Поглощение таких выплат, специально установленных для возмещения дополнительных материальных и физиологических затрат работников, минимальным размером оплаты труда приводило бы к искажению правовой природы указанных выплат, что недопустимо в силу предписаний части 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации и принципов правового регулирования трудовых правоотношений.

В ходе осуществления мониторинга правоприменения был изучен вопрос соблюдения установленных законодательством Российской Федерации гарантий повышения уровня реального содержания заработной платы. В соответствии со статьей 134 Трудового кодекса государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения производят индексацию заработной платы в порядке, установленном трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, другие работодатели - в порядке, установленном коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами. Иных норм, посвященных регулированию вопросов обеспечения работодателем повышения уровня реального содержания заработной платы, Трудовой кодекс не содержит.

Практика применения данной нормы является противоречивой. В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2010 г. N 913-О-О отмечается, что индексация заработной платы по своей правовой природе представляет собой государственную гарантию по оплате труда работников, и такая гарантия должна исполняться в отношении всех работников независимо от организационно-правовой формы работодателя. Нормативные положения, предоставляющие работодателям, которые не получают бюджетного финансирования, право самостоятельно (в том числе с участием представителей работников) устанавливать порядок индексации заработной платы, обеспечивают им (в отличие от работодателей, финансируемых из соответствующих бюджетов) возможность учитывать всю совокупность обстоятельств, значимых как для работников, так и для работодателя.

В развитие указанной позиции в судебной практике сформировались две противоположные точки зрения. В первом случае суды полагают, что работодатель обязан повышать уровень реального содержания заработной платы своих работников в силу прямого указания закона независимо от того, предусмотрена ли такая обязанность в коллективных договорах, локальных нормативных актах и трудовых договорах. Во втором случае суды, отказывая в индексации, обосновывают такие отказы не только с точки зрения буквы закона (единый порядок осуществления индексации в коммерческих организациях законодательством не устанавливается, это право работодателя), но и фактическим финансовым положением компании-работодателя.

Несмотря на определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2014 г. N 1707-О, в котором указывается, что работодатель не вправе лишать работников предусмотренной законом гарантии (индексации заработной платы) и уклоняться от установления порядка такой индексации в коллективном или трудовом договоре либо в локальном нормативном акте, судебная практика в большинстве изученных случаев следует по пути отказа в удовлетворении требований об индексации заработной платы для работников бюджетной сферы, обосновывая это тем, что такая индексация должна проводиться лишь в порядке, установленном трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами.

Факт отсутствия индексации в течение длительного времени (при росте потребительских цен) никак не изучается судами и не расценивается ими как нарушающее статью 134 Трудового кодекса деяние, ухудшающее материальное положение работников. Такой подход можно признать дискриминирующим для работников бюджетных организаций, поскольку он основан исключительно на организационно-правовой форме деятельности работодателя.

Трудовой кодекс не устанавливает требований к механизму индексации заработной платы. Не снимая с работодателей обязанности по индексации заработной платы, суды подчеркивают, что обязанность работодателя по индексации заработной платы не является безусловной, а зависит от различных факторов, в том числе экономических. Во многих случаях это позволяет работодателю действовать недобросовестно, поскольку исполнение обязанности фактически ставится в зависимость от его усмотрения.

Необходимо отметить и отсутствие единого подхода к определению критериев размера индексации заработной платы, применяемых работодателями самостоятельно или при принятии судебными органами соответствующих решений. Российское законодательство не содержит императивных правил, обязывающих работодателей производить индексацию заработной платы в строго определенные сроки. Если в локальных нормативных актах, коллективном, трудовом договорах, соглашениях работодателем не установлена периодичность индексации, суды, как правило, обязывают работодателей производить индексацию ежегодно. При этом Верховный Суд Российской Федерации также не вносит единообразия в решение вопроса о механизмах повышения заработной платы для работников, в том числе ее индексации, фактически выражая противоположные позиции в определениях Судебной коллегии по гражданским делам от 24 апреля 2017 г. по делу N 18-КГ17-10 и от 8 апреля 2019 г. по делу N 89-КГ18-14.

В связи с этим предлагается обратить внимание Верховного Суда Российской Федерации на дифференцированную практику применения указанной нормы Трудового кодекса.

В ходе мониторинга была проанализирована судебная и административная практика привлечения к ответственности за нарушение законодательства в сфере оплаты труда.

В соответствии с частью второй статьи 22 Трудового кодекса работодатель обязан выплачивать в полном размере причитающуюся работникам заработную плату в сроки, установленные в соответствии с Трудовым кодексом, коллективным договором, правилами внутреннего трудового распорядка, трудовыми договорами. Законодательство Российской Федерации определяет механизмы, гарантирующие исполнение работодателем названной обязанности, в том числе механизм административной ответственности. Часть 6 статьи 5.27 КоАП РФ устанавливает, что невыплата или неполная выплата в установленный срок заработной платы, других выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет применение мер административной ответственности к должностным лицам и работодателям. При этом в большинстве судебных решений отрицается возможность привлечения конкурсного управляющего к ответственности за невыплату работникам заработной платы со ссылкой на определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 6 октября 2008 г. N 12137/08. Такая позиция основана на том, что отношения между конкурсным управляющим и работниками по своей правовой природе должны регулироваться не нормами трудового права, а нормами законодательства о банкротстве. Таким образом, конкурсный управляющий, не выплачивающий заработную плату работникам, не принимающий мер к расторжению трудовых договоров, может не выплачивать заработную плату работникам без риска подлежать ответственности в соответствии с частью 6 статьи 5.27 КоАП РФ.

В то же время согласно статье 11 Трудового кодекса все работодатели (физические и

юридические лица независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности) в трудовых отношениях обязаны руководствоваться положениями трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права. Введение процедур банкротства в отношении работодателя не ведет к прекращению действия норм трудового права в отношении как самой организации, так и лиц, представляющих работодателя, - арбитражных управляющих.

Федеральным законом от 26 октября 2002 г. N 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" (далее - Федеральный закон N 127-ФЗ) предусматривается специальная процедура как выплаты задолженности по заработной плате, так и выплаты текущей заработной платы работникам, продолжающим трудовую деятельность после даты принятия заявления о признании должника банкротом. Однако наличие такой процедуры не означает отсутствия обязанности своевременно выплачивать заработную плату, а суды в описанных обстоятельствах должны устанавливать, что конкурсный управляющий добросовестно выполнял свои обязанности, предусмотренные как трудовым законодательством, так и Федеральным законом N 127-ФЗ, в частности, что им были приняты меры для увольнения работников в связи с ликвидацией предприятия, было реализовано имущество, были распределены средства, полученные от реализации этого имущества для погашения задолженности в порядке очередности.

Предлагается обратить внимание Верховного Суда Российской Федерации на практику применения указанной нормы российского законодательства.

Согласно части 6 статьи 5.27 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности за нарушение трудового законодательства в случае, если его деяние не образует состава преступления, а уголовная ответственность работодателей - физических лиц по статье 145.1 УК РФ наступает при частичной или полной невыплате заработной платы, совершенной из корыстной или иной личной заинтересованности. Для принятия решения о возбуждении уголовного дела достаточно установить данные об объективной стороне преступления, подтверждающие наличие события преступления. Следовательно, для возбуждения уголовного дела по статье 145.1 УК РФ достаточно тех же доказательств противоправного поведения должностного лица, которые были положены в основу административного производства, а корыстный мотив может быть установлен в процессе расследования. При этом прекращается дело об административном правонарушении в связи с возбуждением уголовного дела, что обусловлено правовым принципом однократности ответственности за одно нарушение.

На практике возникают ситуации, когда лицо, в отношении которого прекратили уголовное дело по нереабилитирующему основанию, не привлекается к административной ответственности даже при наличии в его действиях состава правонарушения, предусмотренного частью 6 статьи 5.27 КоАП РФ. Это связано с тем, что согласно статье 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не может быть начато при наличии по одному и тому же факту совершения противоправных действий постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении. Следовательно, прекращение производства по делу об административном правонарушении исключает возможность дальнейшего расследования в случае прекращения уголовного дела. КоАП РФ не предусматривает возможности возобновления административного производства по вновь открывшимся обстоятельствам.

Для обеспечения эффективной реализации принципа неотвратимости наказания предлагается рассмотреть вопрос о внесении в КоАП РФ изменений, предусматривающих возможность возобновления производства по делу об административном правонарушении, прекращенном в связи с возбуждением уголовного дела, которое в дальнейшем было прекращено, а также рассмотреть возможность приостановления течения срока давности привлечения к административной ответственности в период расследования уголовного дела.

Предлагается поручить Минюсту России проработать данный вопрос.

Изученная судебная практика позволяет сделать вывод о том, что государственными инспекциями труда и судами неоднозначно решается вопрос об определении количества правонарушений, совершенных работодателем (его должностным лицом) при невыплате заработной платы более чем одному работнику.

В подавляющем большинстве обжалуемых постановлений невыплата заработной платы вне зависимости от количества потерпевших работников рассматривается как одно нарушение, подпадающее под действие части 6 статьи 5.27 КоАП РФ. Например, одним нарушением посчитана невыплата заработной платы 2591 работнику в сумме 31,5 миллиона рублей и назначен штраф в минимальном размере (решение Приморского краевого суда от 15 августа 2018 г. по делу N 21-890/2018). Имеются судебные акты, которыми отменялись постановления государственной инспекции труда о наложении штрафа за невыплату заработной платы отдельным работникам в связи с тем, что ранее уже был наложен штраф за невыплату заработной платы другим работникам в этот период.

Исходя из нормы статьи 2.1 КоАП РФ административное правонарушение - это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое законодательством установлена административная ответственность. Часть 6 статьи 5.27 КоАП РФ предусматривает ответственность за невыплату в установленный срок заработной платы, других выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений. Трудовые отношения определяются статьей 15 Трудового кодекса как отношения, основанные на соглашении между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату трудовой функции.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что невыплата заработной платы каждому работнику образует отдельный состав правонарушения в соответствии с частью 6 статьи 5.27 КоАП РФ. Согласно части 1 статьи 4.4 КоАП РФ административное наказание должно быть назначено за каждое совершенное административное правонарушение. Так, Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 15 августа 2014 г. N 60-АД14-16 признал неверным решение нижестоящего суда о том, что все выявленные в ходе проверки нарушения законодательства о труде в соответствии с диспозицией части 1 статьи 5.27 КоАП РФ образуют один состав административного правонарушения, предусмотренного данной нормой, независимо от количества выявленных нарушений. В рассматриваемом деле Верховный Суд Российской Федерации постановил, что каждый из выявленных в результате проведенной проверки фактов нарушения законодательства о труде образует самостоятельный состав административного правонарушения.

Такой подход наиболее соответствует целям административного наказания и задачам законодательства об административных правонарушениях, таким как охрана прав человека и предупреждение административных правонарушений (статьи 1.1 и 3.1 КоАП РФ). Кроме того, статьи 4.1 и 5.27 КоАП РФ не предусматривают количество пострадавших лиц в качестве отягчающего обстоятельства, что также может свидетельствовать о том, что по замыслу законодателя невыплата заработной платы в отношении каждого работника является самостоятельным правонарушением.

Предлагается обратить внимание Верховного Суда Российской Федерации на практику применения указанной нормы российского законодательства.

"Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2018 год"
{КонсультантПлюс}