

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

по внесению изменений в законодательство

Российской Федерации

в части устранения условий для использования скрытых форм заемного труда, регулирования деятельности частных агентств занятости и установления налоговой, административной и уголовной ответственности за нарушения, допускаемые сторонами трудовых и непосредственно связанных с ними отношений.

ВВЕДЕНИЕ

За последнее десятилетие российский рынок труда претерпел кардинальные изменения: активно развиваются гибкие формы занятости, цифровые платформы, модели аутсорсинга и временного предоставления персонала. Однако законодательная база в сфере регулирования деятельности частных агентств занятости и противодействия скрытым формам заемного труда фактически не обновлялась более 10 лет. В результате правовое поле перестало соответствовать реалиям экономики: нормы Трудового кодекса не содержат юридически значимых критериев отграничения легального предоставления персонала от фиктивных подрядных схем, отсутствует институциональный статус частных агентств занятости, не урегулирована ответственность фактического работодателя (принимающей стороны). При том что вопросы развития искусственного интеллекта и цифровых технологий находятся в фокусе государственной политики, целая отрасль — частные агентства занятости, обеспечивающая занятость миллионов граждан, — остается вне приоритетов правового регулирования. В то же время страны СНГ активно синхронизируют свое законодательство с международными стандартами в сфере временной и проектной занятости, что создает для России дополнительные риски: неконтролируемые миграционные потоки, отток квалифицированных кадров и использование устаревших правовых механизмов, провоцирующих теневую занятость.

Масштаб проблемы подтверждается исследованиями: от 30 до 50 процентов всей нелегальной занятости в Российской Федерации приходится на подрядные организации и аутсорсинговые схемы, маскирующие фактическое предоставление персонала. При этом ситуация усугубляется смешением понятий — легальный аутстаффинг (временное направление работников аккредитованными агентствами) и серый аутсорсинг, скрывающий трудовые отношения, существуют в едином правовом поле без четких критериев разграничения. Это создает питательную среду для системных нарушений трудовых прав работников, уклонения от уплаты налогов и страховых взносов, недобросовестной конкуренции и неконтролируемого привлечения иностранной рабочей силы.

Вследствие законодательных пробелов и отсутствия эффективных механизмов квалификации огромный пласт нелегальной занятости, реализуемой через скрытые формы заемного труда, оказался в «слепой зоне» государственного контроля и надзора. Ни трудовая инспекция, ни налоговые органы, ни суды не располагают инструментарием, позволяющим достоверно идентифицировать такие отношения и привлечь к ответственности реального выгодоприобретателя — принимающую сторону. Работники лишаются социальных гарантий, пенсионных прав и защиты труда, а бюджеты всех уровней недополучают значительные объемы налоговых доходов.

Настоящий комплекс законодательных и организационных мер направлен на устранение накопившихся проблем путем формирования прозрачной и устойчивой модели предоставления труда работников. Предлагаемые изменения:

- закрепляют легальное определение частных агентств занятости, устраняя существующий правовой пробел и создавая единую понятийную основу для регулирования их деятельности;
- вводят обязательную аккредитацию для всех видов деятельности, осуществляемых частными агентствами занятости (как по направлению персонала, так и по подбору кадров и содействию занятости), обеспечивая тем самым единое правовое поле и полную подконтрольность государству всех организаций, фактически выполняющих функции ЧАЗ;
- закрепляют развернутые признаки заемного труда, позволяющие отграничить его от законного подряда и аутсорсинга;
- введение нормы о срочном трудовом договоре для ЧАЗ легализует гибкую занятость, сохраняя за работниками полный объем трудовых прав, и создает прозрачные условия для всех участников рынка;
- устанавливают субсидиарную ответственность принимающей стороны за налоги, взносы и трудовые гарантии;
- обеспечивают уплату НДФЛ по месту фактической работы, восстанавливая бюджетную справедливость регионов;
- создают систему административных и уголовных санкций за нарушения в этой сфере.

Организационные меры, включающие цифровизацию учета, межведомственное взаимодействие, контроль за закупками на электронных площадках и вовлечение отраслевой ассоциации, призваны обеспечить практическую реализацию новых норм. В результате формируется цивилизованный механизм временной занятости, при котором государство и частный бизнес выступают партнерами: аккредитованные агентства становятся проводниками государственной политики занятости, помогают легально привлекать иностранных работников и способствуют снижению нелегальной миграции, а также повышают качество трудовых ресурсов и доверие граждан к инструментам внутренней трудовой мобильности.

Структура

1. Изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации
2. Изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации
3. Изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
4. Изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации
5. Предложения организационных мер по реализации законодательных инициатив

1. Изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации

Поправка 1.1. Введение статьи 20.1 «Частные агентства занятости»

Законодательная инициатива:

Статья 20.1. Частные агентства занятости

1. Частные агентства занятости – специализированные негосударственные организации по содействию в трудоустройстве населения и (или) подбору работников (персонала), основным видом (одним из основных видов) деятельности которых является:
 - оказание услуг по направлению временно своих работников с их согласия к физическому лицу или юридическому лицу, не являющимся работодателями данных работников (далее также – принимающая сторона), для выполнения данными работниками определенных их трудовыми договорами трудовых функций в интересах, под управлением и контролем принимающей стороны;
 - оказание услуг работодателям по подбору работников (персонала) из числа лиц, ищущих работу;
 - оказание услуг лицам, ищущим работу, по подбору подходящей работы и содействию в трудоустройстве.
2. Частные агентства занятости проходят аккредитацию в порядке, установленном Правительством Российской Федерации с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.
3. Частные агентства занятости, оказывающие услуги по направлению временно своих работников с их согласия к принимающей стороне для выполнения данными работниками определенных их трудовыми договорами трудовых функций в интересах, под управлением и контролем принимающей стороны, в случаях и на условиях, установленных трудовым законодательством, должны в своем наименовании обозначаться как агентства временной занятости.

Проблемная область:

В действующем трудовом законодательстве отсутствует определение частных агентств занятости (ЧАЗ), несмотря на широкое распространение их деятельности на рынке труда. При этом под регулирование не попадают не только агентства, направляющие персонал, но и кадровые агентства, осуществляющие подбор работников и содействие трудоустройству, включая иностранных граждан. Такие организации функционируют вне четкого правового статуса, не проходят аккредитацию и не подлежат контролю, что создает условия для использования серых схем, уклонения от ответственности и нарушения прав работников. Отсутствие единого регулирования всех видов трудовых

посредников позволяет недобросовестным участникам избегать контроля, тогда как международная практика и стандарты МОТ требуют прозрачности в этой сфере. Это также создает риски неконтролируемого привлечения иностранной рабочей силы и подрывает усилия по легализации рынка труда.

Решение:

Статья 20.1 ТК РФ устанавливает легальное определение ЧАЗ, виды их деятельности, обязательную аккредитацию и требование к наименованию для агентств, направляющих работников к принимающей стороне.

Результат:

Вводится легальный статус посредников на рынке труда, что позволяет:

- установить требования к их деятельности (аккредитация, контроль);
- идентифицировать субъектов, имеющих право направлять работников (для целей ст. 59, гл. 53.1);
- распространить на них ограничения (ст. 63) и обязанности (налогового агента, по охране труда).

Данная норма создает фундамент для реализации всех последующих поправок:

- усиливает ст. 56.1 (признаки заемного труда теперь могут применяться к отношениям с участием ЧАЗ);
- необходима для применения ст. 59 (срочные договоры с работниками ЧАЗ);
- обеспечивает базу для ст. 63 (запрет привлечения бывших работников через ЧАЗ, подряд);
- корреспондирует с налоговыми нормами (ст. 226 НК РФ об НДФЛ по месту работы, поскольку ЧАЗ — налоговые агенты).

Поправка 1.2. Новая редакция статьи 56.1 «Запрещение заемного труда» (введение признаков заемного труда)

Законодательная инициатива:

Статья 56.1. Запрещение заемного труда

1. Заемный труд запрещен.
2. Заемный труд — это труд, осуществляемый работником по распоряжению работодателя в интересах, под управлением и (или) контролем иного физического или юридического лица, не являющегося работодателем данного работника, в том

числе когда формально отношения между работодателем и указанным лицом оформлены договором возмездного оказания услуг, подряда, аутсорсинга на оказание услуг или иным гражданско-правовым договором, но фактически имеют признаки предоставления труда работников (персонала).

3. Признаками заемного труда являются в совокупности или по отдельности:
 - **выполнение** работниками подрядчика (исполнителя) трудовых функций, аналогичных функциям работников заказчика, включённых в его штатное расписание, на систематической и постоянной основе;
 - **подчинение** работников подрядчика правилам внутреннего трудового распорядка, режиму рабочего времени и контролю со стороны заказчика, включая постановку задач, контроль и оценку выполнения работы;
 - **интеграция** работников подрядчика в производственную или организационную структуру заказчика, использование ими его рабочих мест, оборудования, материалов и иных ресурсов;
 - **отсутствие** у подрядчика самостоятельного, измеримого результата оказания услуг (работ), когда фактическим предметом договора является предоставление труда работников;
 - **определение** заказчиком численности, квалификации и конкретных лиц, направляемых подрядчиком;
 - **расчёт вознаграждения** подрядчика исходя из количества отработанного времени работников или иных норм труда, установленных заказчиком;
 - **отсутствие** у подрядчика реального управленческого контроля за процессом труда работников и предпринимательского риска, связанного с организацией и результатами выполняемых работ;
 - **выполнение** работниками подрядчика (исполнителя) работ (оказание услуг), которые по своему характеру, содержанию и экономическому назначению относятся к основной, профильной деятельности заказчика, направленной на извлечение дохода, и не носят вспомогательный, обеспечивающий либо разовый характер.
4. Отношения, отвечающие признакам, указанным в части 3 настоящей статьи, признаются отношениями заемного труда независимо от наименования договора и формального оформления взаимодействия между организациями.
5. Особенности регулирования труда работников, направленных временно работодателем к другим физическим лицам или юридическим лицам по договору о

предоставлении труда работников (персонала), устанавливаются главой 53.1 настоящего Кодекса.

Проблемная область:

Действующая ст. 56.1 ТК РФ запрещает заемный труд, но его определение узко и формально. Это позволяет недобросовестным работодателям маскировать предоставление персонала под договоры аутсорсинга, подряда, возмездного оказания услуг. Отсутствие четких критериев делает запрет неработающим: правоприменители не могут доказать факт заемного труда, если договор оформлен иначе. Аналогичная проблема возникает при доказывании подмены трудовых отношений гражданско-правовыми, для решения которой Минтрудом России инициирован законопроект о признаках трудовых отношений; предлагаемые признаки заемного труда будут работать в единой системе с указанным законопроектом, взаимно усиливая правоприменение и позволяя четко разграничивать гражданско-правовые и трудовые отношения во всех сферах занятости.

Решение:

Статья 56.1 излагается в новой редакции, которая не только расширяет определение заемного труда, но и вводит **закрытый (но при этом достаточно гибкий) перечень квалифицирующих признаков**. Эти признаки позволяют четко отграничить отношения по предоставлению труда работников (персонала) от реального подряда, возмездного оказания услуг или аутсорсинга.

Результат:

Создаются четкие и объективные критерии для выявления скрытого заемного труда, что позволяет:

- признавать договоры возмездного оказания услуг, подряда или аутсорсинга, фактически прикрывающие предоставление персонала, ничтожными сделками, что позволит в массовом порядке восстанавливать трудовые права работников и устранять нарушения системного характера;
- правоприменителям (инспекциям труда, судам, налоговым органам) объективно отличать законное предоставление работников от скрытого заемного труда;
- защитить добросовестный бизнес, использующий реальный подряд и аутсорсинг, от необоснованных претензий;

- пресечь практику подмены трудовых отношений гражданско-правовыми договорами, где фактически происходит предоставление персонала без самостоятельного результата и предпринимательского риска.

Норма усиливает:

- **ст. 56.2** (признаки служат основанием для судебного признания);
- **ст. 63** (запрет привлечения бывших работников через подряд теперь квалифицируется как заемный труд на основе признаков);
- **ст. 45.3 НК РФ** (налоговые органы могут использовать признаки для установления факта заемного труда и привлечения к субсидиарной ответственности);
- **ст. 5.27 КоАП РФ и ст. 145.2 УК РФ** (составы правонарушений получают объективные критерии доказывания).

Поправка 1.3. Введение статьи 56.2 «Признание отношений заемным трудом»

Законодательная инициатива:

Статья 56.2. Признание отношений заемным трудом

1. Признание отношений заемным трудом осуществляется судом по материалам (документам), направленным органами и лицами, обладающими необходимыми для этого полномочиями в соответствии с федеральными законами, в том числе государственной инспекцией труда.
2. В случае признания отношений между хозяйствующими субъектами заемным трудом, независимо от наименования и формы заключённого договора, обязанности работодателя по уплате налогов, страховых взносов, а также по предоставлению гарантий и компенсаций работникам возлагаются субсидиарно на принимающую сторону (заказчика услуг).
При этом принимающая сторона несет ответственность за исполнение указанных обязательств в части, не исполненной работодателем (исполнителем услуг), в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.
3. В случае признания в порядке, установленном настоящей статьей, имеющих место отношений заемным трудом, работник направляющей стороны имеет право требовать признания отношений между ним и принимающей стороной трудовыми, а принимающая сторона обязана удовлетворить данные требования. Также к указанным отношениям с момента их фактического возникновения подлежат применению положения статьи 341.5 настоящего Кодекса.

Проблемная область:

Отсутствует процедура официального признания отношений заемным трудом. Даже если

выявлены признаки, нет механизма возложения ответственности на фактического выгодоприобретателя (принимающую сторону). Подрядчик часто оказывается фирмой-однодневкой, и взыскать задолженность по зарплате, налогам, взносам невозможно. Работники не могут восстановить свои права.

Решение:

Статья 56.2 устанавливает судебный порядок признания, субсидиарную ответственность принимающей стороны по налоговым и иным обязательствам, а также право работника требовать признания отношений с принимающей стороной трудовыми.

Результат:

Вводится эффективный механизм защиты прав работников и интересов бюджета:

- субсидиарная ответственность заказчика делает экономически невыгодным использование схем заемного труда;
- работники получают возможность легализовать отношения с фактическим работодателем;
- создается правовая основа для применения налоговой и административной ответственности.

Норма усиливает:

- **ст. 56.1** (признаки получают практическую реализацию через судебное признание);
- **ст. 45.3 НК РФ** (налоговая субсидиарная ответственность базируется на признании по ст. 56.2);
- **ст. 5.27 КоАП РФ** (административная ответственность за неисполнение обязанностей, возложенных при признании);
- **ст. 341.5 ТК РФ** (субсидиарная ответственность заказчика по зарплате теперь распространяется и на налоги/взносы).

**Поправка 1.4. Дополнение статьи 59 «Срочный трудовой договор»
(возможность заключения срочного договора с работниками ЧАЗ)**

Законодательная инициатива:

Часть первую статьи 59 дополнить абзацем следующего содержания:

«по соглашению сторон срочный трудовой договор может заключаться с лицами, поступающими на работу к работодателям, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации о занятости населения в Российской Федерации вправе осуществлять деятельность по предоставлению труда работников (персонала).»

Проблемная область:

Работники, направляемые ЧАЗ к принимающей стороне, вынуждены заключать бессрочные трудовые договоры, хотя характер их работы носит временный, проектный или сезонный характер. Такое несоответствие фактическим отношениям вынуждает

стороны использовать гражданско-правовые договоры, маскирующие трудовые функции, что лишает работников социальных гарантий, отпусков, больничных и пенсионных прав. При этом гибкая занятость через ЧАЗ объективно востребована рынком и гражданами как переходный этап между безработицей и постоянным трудоустройством, однако отсутствие легального механизма срочных договоров не позволяет реализовать этот формат в правовом поле. В результате миллионы работников остаются вне трудовых прав, а бизнес — в «серой» зоне, хотя именно ЧАЗ являются основным сектором цивилизованной гибкой занятости.

Решение:

В часть первую статьи 59 вносится дополнение: срочный трудовой договор может заключаться по соглашению сторон с лицами, поступающими на работу к работодателям, которые вправе осуществлять деятельность по предоставлению труда работников (персонала) (т.е. с ЧАЗ).

Результат:

Легализуется гибкая форма занятости через ЧАЗ:

- работники получают официальное трудоустройство с сохранением всех трудовых гарантий (отпуск, больничный, стаж) даже при временном характере работы;
- работодатели (ЧАЗ и принимающая сторона) получают правовой инструмент для оформления временных проектов;
- снижаются стимулы к использованию гражданско-правовых договоров, маскирующих трудовые отношения.

Норма усиливает:

- **ст. 20.1** (реализует статус ЧАЗ через специальное регулирование срочных договоров);
- **гл. 53.1 ТК РФ** (создает условия для применения норм о направлении работников);
- **косвенно поддерживает ст. 56.1** (легальный канал временного предоставления персонала снижает долю теневых схем).

Поправка 1.5. Введение статьи 63 «Запрет на перевод работников к организациям, выполняющим работы (услуги) по договору в интересах бывшего работодателя»

Законодательная инициатива:

Статья 63. Запрет на перевод работников к организациям, выполняющим работы (услуги) по договору в интересах бывшего работодателя

Не допускается заключение работодателем гражданско-правовых договоров с подрядными организациями, частными агентствами занятости и иными лицами, направленных на предоставление труда работников (персонала), если в течение двух лет

до начала выполнения таких работ указанные работники состояли в трудовых отношениях с этим работодателем.

1. Запрещается направление работников подрядных организаций, включая частные агентства занятости, к их бывшему работодателю для выполнения трудовых функций, аналогичных тем, которые выполнялись ими ранее у данного работодателя.
2. Договоры, заключённые в нарушение положений настоящей статьи, признаются направленными на предоставление труда работников (персонала) и подлежат квалификации в соответствии со статьёй 56.1 настоящего Кодекса как заемный труд, с применением последствий, установленных статьёй 56.2 настоящего Кодекса.
3. Положения настоящей статьи применяются также в отношении лиц, трудовые отношения с которыми были прекращены менее чем за два года до заключения договора, предусматривающего выполнение ими работ (оказание услуг) у прежнего работодателя через посредство подрядной организации или частного агентства занятости.

Проблемная область:

Распространена практика, когда работодатель увольняет работников и переводит их в аффилированные подрядные организации или ЧАЗ, после чего они продолжают работать на тех же местах, но уже с меньшими гарантиями, «серыми» зарплатами, без уплаты налогов в полном объеме. Это позволяет уходить от трудового законодательства, экономить на взносах и социальных обязательствах.

Решение:

Статья 63 устанавливает запрет на заключение договоров, направленных на предоставление труда бывших работников в течение двух лет после увольнения, с квалификацией таких договоров как заемный труд и применением последствий по ст. 56.2.

Результат:

Пресекается практика «переодевания» трудовых отношений в аутсорсинг:

- работники сохраняют трудовые гарантии, не теряя их при смене юридического лица;
- работодатели лишаются возможности минимизировать обязательства через аффилированные структуры;
- укрепляется принцип стабильности трудовых отношений.

Норма усиливает:

- **ст. 56.1 и 56.2** (создает дополнительный состав для квалификации заемного труда, упрощая доказывание);
- **ст. 45.3 НК РФ** (налоговая ответственность заказчика наступает и в таких схемах);
- **ст. 5.27 КоАП РФ** (административные штрафы за нарушение запрета).

Поправка 1.6. Дополнение статьи 214 «Обязанности работодателя в области охраны труда» (возложение обязанности по СОУТ на заказчика)

Законодательная инициатива:

Дополнить статью 214 «Обязанности работодателя в области охраны труда» Трудового кодекса Российской Федерации частью следующего содержания:

«В случаях, когда работы выполняются работниками иных организаций на территории заказчика либо с использованием принадлежащих ему оборудования и иных средств производства, обязанность по организации и проведению специальной оценки условий труда в отношении рабочих мест, на которых фактически осуществляется труд указанных работников, возлагается на заказчика — организацию или индивидуального предпринимателя.»

Проблемная область:

При выполнении работ подрядными организациями на территории заказчика или с использованием его оборудования часто не проводится специальная оценка условий труда (СОУТ) для рабочих мест, фактически используемых работниками подрядчика.

Формально обязанность проводить СОУТ лежит на подрядчике, но он не имеет доступа к информации об условиях труда на объекте заказчика либо не заинтересован в проведении оценки. Это создает угрозу безопасности работников и нарушает их права на здоровые условия труда.

Решение:

В статью 214 вносится дополнение, возлагающее обязанность по организации и проведению СОУТ на заказчика, если работы выполняются на его территории или с использованием его оборудования.

Результат:

- обеспечивается проведение СОУТ для всех работников, фактически занятых на объектах заказчика, независимо от их формального работодателя;
- повышается уровень охраны труда, снижаются риски производственного травматизма и профессиональных заболеваний;
- заказчик, как лицо, контролирующее производственную среду, несет ответственность за ее безопасность.

Норма усиливает:

- **ст. 56.2 ТК РФ** (субсидиарная ответственность заказчика теперь включает и обязательства по охране труда);
- **ст. 5.27 КоАП РФ** (нарушение требований охраны труда влечет административную ответственность, которая может применяться и к заказчику);
- **общую концепцию ответственности принимающей стороны** за все аспекты использования труда работников.

Поправка 1.7. Введение статьи 341.5¹ «Особенности сроков оплаты услуг по предоставлению труда работников» (синхронизация с выплатой зарплаты)

Законодательная инициатива:

Главу 53.1 Трудового кодекса Российской Федерации дополнить статьей **341.5¹** следующего содержания:

Статья 341.5¹. Особенности сроков оплаты услуг по предоставлению труда работников

1. Принимающая сторона по договору о предоставлении труда работников (персонала) обязана перечислять частному агентству занятости денежные средства в размере, необходимом для выплаты заработной платы работникам и уплаты налогов и страховых взносов с указанных выплат, не реже чем два раза в месяц, в сроки, обеспечивающие своевременную выплату заработной платы в соответствии со статьей 136 Трудового Кодекса Российской Федерации.
2. Вознаграждение частного агентства занятости за оказанные услуги (коммерческая наценка) выплачивается принимающей стороной в порядке и сроки, предусмотренные договором.
3. Условия договора, устанавливающие сроки перечисления средств, указанных в части 1 настоящей статьи, более продолжительные, чем сроки выплаты заработной платы, установленные статьей 136 Трудового Кодекса, являются недействительными.
4. Неисполнение принимающей стороной обязанности, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, признается нарушением трудового законодательства.

Проблемная область:

В договорах о предоставлении труда работников принимающая сторона (заказчик) часто устанавливает длительные сроки оплаты услуг ЧАЗ — 30, 60, 90 и более дней. При этом ЧАЗ обязан выплачивать заработную плату работникам и НДФЛ не реже двух раз в месяц (ст. 136 ТК РФ), страховые взносы. Возникает кассовый разрыв: ЧАЗ должен платить зарплату, но еще не получил оплату от заказчика. Это создает финансовую нестабильность, риски невыплаты зарплаты, стимулирует использование серых схем. Заказчик, несущий субсидиарную ответственность за зарплату, фактически перекладывает финансовую нагрузку на ЧАЗ, пользуясь бесплатным кредитованием.

Решение:

Глава 53.1 ТК РФ дополняется статьей 341.5¹, устанавливающей обязанность принимающей стороны оплачивать услуги ЧАЗ не реже двух раз в месяц и синхронно со сроками выплаты зарплаты.

Результат:

- синхронизация денежных потоков обеспечивает стабильность ЧАЗ и своевременность выплаты зарплаты и налогов;
- устраняется неравенство переговорных позиций: заказчик больше не может диктовать кабальные условия оплаты;
- снижаются риски задержек зарплаты и кассовых разрывов;
- создается финансовая основа для легальной деятельности ЧАЗ, что поддерживает цели ст. 20.1.

Норма усиливает:

- **ст. 136 ТК РФ** (реализует принцип своевременной оплаты труда через обеспечение финансирования);
- **ст. 56.2 ТК РФ** (субсидиарная ответственность заказчика за зарплату дополняется обязанностью своевременно оплачивать услуги);
- **административную ответственность по КоАП РФ** (нарушение сроков влечет штрафы);
- **налоговые нормы** (стабильность ЧАЗ способствует полноте уплаты налогов).

2. Изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации

Поправка 2.1. Введение статьи 45.3 «Субсидиарная ответственность принимающей стороны при использовании заемного труда»

Законодательная инициатива:

В Налоговый кодекс Российской Федерации включить статью 45.3 следующего содержания:

Статья 45.3. Субсидиарная ответственность принимающей стороны при использовании заемного труда

1. В случае установления факта предоставления труда работников (персонала) под видом возмездного оказания услуг, подряда или иных гражданско-правовых договоров, обязанности по исчислению, удержанию и перечислению налога на доходы физических лиц, а также по уплате страховых взносов за таких работников возлагаются субсидиарно на принимающую сторону (заказчика).
2. Принимающая сторона несёт субсидиарную ответственность с работодателем (исполнителем услуг) за неуплату налогов и страховых взносов, начисленных с выплат в пользу работников, фактически исполнявших трудовые функции в её интересах или под её контролем.
3. При установлении факта заемного труда налоговые органы вправе предъявить требование об уплате сумм налога на доходы физических лиц и страховых взносов к принимающей стороне в порядке, установленном настоящим Кодексом.
4. Принимающая сторона обязана при выявлении признаков заемного труда произвести перерасчёт обязательств и перечислить в бюджет суммы налогов и

страховых взносов, подлежащие удержанию и уплате с выплат работникам, фактически выполнявшим трудовые функции в её интересах.

Проблемная область:

При выявлении фактов заемного труда подрядчик (формальный работодатель) часто не имеет активов или ликвидируется до того, как налоговый орган может взыскать недоимку по НДФЛ и страховым взносам. Действующее налоговое законодательство не позволяет взыскать налоги непосредственно с принимающей стороны (заказчика), которая фактически использовала труд работников и получила выгоду. В результате бюджет несет потери, а добросовестные налогоплательщики оказываются в неравных условиях.

Решение:

Вводится статья 45.3 НК РФ, устанавливающая субсидиарную ответственность принимающей стороны за уплату НДФЛ и страховых взносов при установлении факта заемного труда.

Результат:

- обеспечивается реальная собираемость налогов и взносов в бюджет даже при неплатежеспособности подрядчика;
- заказчик становится заинтересован в проверке добросовестности подрядчиков и неиспользовании схем заемного труда;
- создается финансовая ответственность, адекватная роли фактического работодателя.

Норма напрямую усиливает:

- **ст. 56.2 ТК РФ** (конкретизирует налоговый аспект субсидиарной ответственности, установленной трудовым законодательством);
- **ст. 56.1 ТК РФ** (признаки заемного труда становятся основанием для налоговой ответственности);
- **ст. 5.27 КоАП РФ** (административная ответственность за невыполнение этих обязанностей);
- **ст. 145.2 УК РФ** (уголовная ответственность за систематическое использование заемного труда).

Поправка 2.2. Изменения в части уплаты НДФЛ по месту фактического осуществления трудовой деятельности (через институт обособленных подразделений)

Проблемная область:

Действующее налоговое законодательство (абз. 18 п. 2 ст. 11 НК РФ) связывает возникновение обособленного подразделения с фактом оборудования стационарных рабочих мест непосредственно самой организацией. Это создает правовой пробел:

формально рабочие места не оборудуются организацией, если они предоставлены третьим лицом (заказчиком по договору аутсорсинга, подряда или предоставления персонала). На практике это позволяет организациям, направляющим работников для выполнения трудовых функций в другие регионы, не вставать на учет по месту фактического ведения деятельности. Как следствие, уплата НДФЛ (налога на доходы физических лиц) происходит по месту регистрации головной организации, а не по месту фактической работы сотрудников. Это приводит к тому, что бюджеты регионов и муниципалитетов, на территории которых работники реально трудятся и чью инфраструктуру (дороги, социальные объекты) используют, не получают соответствующих налоговых доходов, что нарушает принцип бюджетной справедливости и создает дисбаланс в финансировании социальных обязательств.

Решение (изменение в НК РФ):

1. Изменение в абзац 18 п. 2 статьи 11 НК РФ

Новая редакция:

обособленное подразделение организации - любое территориально обособленное от нее подразделение, по месту нахождения которого оборудованы **непосредственно самой организацией, либо предоставленные третьим лицом (лицами)** стационарные рабочие места. Признание обособленного подразделения организации таковым производится независимо от того, отражено или не отражено его создание в учредительных или иных организационно-распорядительных документах организации, и от полномочий, которыми наделяется указанное подразделение. При этом **рабочее место** считается стационарным, если оно создается на срок более одного месяца;

Действующая редакция:

обособленное подразделение организации - любое территориально обособленное от нее подразделение, по месту нахождения которого оборудованы стационарные рабочие места. Признание обособленного подразделения организации таковым производится независимо от того, отражено или не отражено его создание в учредительных или иных организационно-распорядительных документах организации, и от полномочий, которыми наделяется указанное подразделение. При этом **рабочее место** считается стационарным, если оно создается на срок более одного месяца;

Обоснование:

Предлагаемое изменение устраняет выявленный правовой пробел, устанавливая, что местом нахождения обособленного подразделения признается любое место фактического осуществления деятельности через работников организации — вне зависимости от того, кем оборудованы рабочие места (самой организацией или контрагентом).

Принятие поправки обеспечит следующие положительные эффекты:

1. Фискальная справедливость: НДФЛ с доходов работников будет поступать в бюджет того региона, где они фактически трудятся и проживают, восстанавливая принцип эквивалентности бюджета и используемой инфраструктуры.

2. Противодействие злоупотреблениям: Поправка пресекает практику уклонения от постановки на налоговый учет при массовом направлении персонала в другие регионы (аутстаффинг, вахта на объектах заказчика), закрывая лазейку с «формальным отсутствием оборудованных рабочих мест».

3. Равные конкурентные условия: Устраняется ситуация, при которой компании, создающие собственные стационарные рабочие места, несут налоговую нагрузку по месту деятельности, а их конкуренты, использующие труд на площадках заказчиков, получают необоснованное преимущество за счет налоговой экономии.

2. Дополнить статью 116. Нарушение порядка постановки на учет в налоговом органе

1.1. Нарушение налогоплательщиком установленного настоящим Кодексом порядка постановки на учет в налоговых органах обособленного подразделения, —влечет взыскание штрафа в размере:

на должностных лиц — от 50 000 до 100 000 рублей;
на юридических лиц — от 300 000 до 1 000 000 рублей.

Проблемная область:

В условиях предлагаемого расширения понятия «обособленное подразделение» (включение мест, где рабочие места организованы третьими лицами) количество обособленных подразделений, подлежащих регистрации, объективно возрастет. Однако действующая система налоговой ответственности не содержит эффективных санкций, побуждающих организации к добросовестной постановке на учет именно по месту нахождения таких подразделений.

Обоснование:

Введение специализированного состава правонарушения за нарушение порядка постановки на учет обособленных подразделений (в развитие изменений, вносимых в ст. 11 НК РФ) обусловлено необходимостью создать действенный механизм принуждения к исполнению налоговой обязанности.

3. Изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

Поправка 3.1. Дополнение статьи 5.27 (ответственность за невыполнение обязанностей по уплате налогов и страховых взносов при заемном труде)

Законодательная инициатива:

Дополнить статью 5.27 «Нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» частью следующего содержания:

«Невыполнение принимающей стороной (заказчиком) обязанностей по уплате налогов и страховых взносов, предусмотренных статьей 56.2 Трудового кодекса Российской Федерации и статьей 45.3 Налогового кодекса Российской Федерации, в случае признания заключенного договора направленным на предоставление труда работников (персонала), – влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц – от 50 000 до 100 000 рублей;
- на юридических лиц – от 200 000 до 500 000 рублей.»

Проблемная область:

Статьи 56.2 ТК РФ и 45.3 НК РФ вводят субсидиарную ответственность принимающей стороны за уплату налогов и взносов при заемном труде. Однако отсутствие специальной административной ответственности за неисполнение этих обязанностей снижает эффективность норм: штрафы по общим основаниям могут быть неприменимы или недостаточны. Без санкции заказчик может игнорировать требования, полагаясь на то, что его накажут лишь в судебном порядке в рамках налогового взыскания или обяжут трудоустроить к себе персонал подрядчика, что не создает для него оперативного и ощутимого наказания, позволяя и дальше использовать схемы скрытого заемного труда.

Решение:

Статья 5.27 КоАП РФ дополняется новой частью, устанавливающей административный штраф за невыполнение принимающей стороной обязанностей по уплате налогов и взносов, предусмотренных ТК РФ и НК РФ при заемном труде.

Результат:

- вводится прямой административный штраф за финансовые нарушения, связанные с заемным трудом;
- создается превентивный эффект, побуждающий заказчиков проверять добросовестность подрядчиков и не использовать схемы заемного труда;
- усиливается санкционная составляющая комплекса мер против заемного труда.

Норма усиливает:

- **ст. 56.2 ТК РФ и ст. 45.3 НК РФ** (обеспечивает их соблюдение административными санкциями);
- **ст. 56.1 ТК РФ** (признаки заемного труда становятся основанием не только для налоговой ответственности, но и для административной);
- **ст. 145.2 УК РФ** (административная преюдиция может быть использована при привлечении к уголовной ответственности за систематические нарушения).

Поправка 3.2. Дополнение статьи 5.27 (ответственность за нарушение сроков оплаты услуг ЧАЗ)

Законодательная инициатива:

Дополнить статью 5.27 «Нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» частью следующего содержания: «Неисполнение принимающей стороной услуг по предоставлению труда работников обязанности по оплате услуг частного агентства занятости в сроки, установленные трудовым законодательством, —

влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц — от 50 000 до 100 000 рублей;
- на юридических лиц — от 300 000 до 1 000 000 рублей.

Повторное совершение указанного правонарушения —

- штраф на должностных лиц от 100 000 до 200 000 рублей;
- на юридических лиц — от 1 000 000 до 3 000 000 рублей.»

Проблемная область:

Предлагаемая ст. 341.5¹ ТК РФ обязывает принимающую сторону оплачивать услуги ЧАЗ не реже двух раз в месяц, синхронизируя с выплатой зарплаты. Однако норма не будет работать без административной ответственности за ее нарушение. Заказчики, имеющие доминирующее положение, могут игнорировать сроки, так как договорная неустойка часто неэффективна (ее размер может быть ограничен, а судебные тяжбы длительны).

Решение:

В статью 5.27 КоАП РФ вносится дополнение, устанавливающее административную ответственность за нарушение сроков оплаты услуг ЧАЗ, с повышенными санкциями за повторное нарушение.

Результат:

- создается действенный механизм принуждения к соблюдению сроков оплаты;
- защищаются интересы ЧАЗ и, косвенно, работников, чья зарплата зависит от своевременного финансирования;
- выравнивается переговорная позиция сторон договора о предоставлении персонала.

Норма усиливает:

- ст. 341.5¹ ТК РФ (обеспечивает ее реализуемость);
- ст. 136 ТК РФ (поддерживает принцип своевременной выплаты зарплаты);
- общую ответственность принимающей стороны, закрепленную в других статьях.

4. Изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации

Поправка 4.1. Введение статьи 145.2 «Использование заемного труда»

Законодательная инициатива:

Дополнить Уголовный кодекс Российской Федерации статьей 145.2 следующего содержания:

Статья 145.2. Использование заемного труда

Осуществление деятельности по предоставлению труда работников (персонала) с нарушением требований, установленных Трудовым кодексом Российской Федерации, то есть использование заемного труда, - наказывается штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Проблемная область:

Систематическое и крупномасштабное использование заемного труда с нарушением требований ТК РФ наносит существенный ущерб правам работников (отсутствие гарантий, социального страхования) и бюджету (неуплата налогов и взносов). Административной ответственности может быть недостаточно для пресечения наиболее опасных форм организации незаконных схем, особенно когда они принимают характер преступного бизнеса. Аналогично тому, как была введена уголовная ответственность за невыплату заработной платы (ст. 145.1 УК РФ), необходимо криминализировать и организацию заемного труда в нарушение запрета.

Решение:

Вводится статья 145.2 УК РФ, устанавливающая уголовную ответственность за использование заемного труда (деятельность по предоставлению персонала с нарушением требований ТК РФ).

Результат:

- создается мощный сдерживающий фактор для организаторов незаконных схем заемного труда;
- уголовная ответственность применяется к наиболее общественно опасным деяниям, когда нарушение носит систематический характер или причинило крупный ущерб;
- завершается комплексное правовое регулирование: трудовое, налоговое, административное и уголовное законодательство работают в единой системе.

Норма является крайней мерой, усиливающей все остальные поправки:

- ст. 56.1 ТК РФ (запрет заемного труда получает уголовно-правовую защиту);

- **ст. 56.2 ТК РФ и ст. 45.3 НК РФ** (субсидиарная ответственность подкрепляется угрозой уголовного преследования организаторов);
- **ст. 5.27 КоАП РФ** (административная преюдиция: неоднократное привлечение к административной ответственности может стать основанием для возбуждения уголовного дела);
- **общую концепцию борьбы с теневой занятостью** (аналогично ст. 145.1 УК РФ, доказавшей эффективность).

5. Предложения организационных мер по реализации законодательных инициатив

1. Планирование кадровой потребности Минтруда России

Включить аккредитованные частные агентства с участием профильной ассоциации занятости в процесс сбора и анализа информации о потребности работодателей в персонале при формировании прогноза кадровой потребности Минтруда России, поскольку ЧАЗ обладают оперативной информацией о реальных заявках, что позволяет повысить точность прогнозов, исключить дублирование данных и рационально распределять трудовые ресурсы, включая привлечение иностранной рабочей силы, что в итоге повысит качество государственного планирования и сократит дефицит кадров в приоритетных отраслях.

2. Временный порядок регулирования отрасли с участием профильной ассоциации

Утвердить Правительством Российской Федерации временный порядок регулирования деятельности частных агентств занятости, предусматривающий передачу части функций по контролю за соблюдением стандартов и этики деятельности профильной ассоциации до момента создания полноценного объединения работодателей отрасли, поскольку формирование устойчивого отраслевого объединения требует времени и организационных решений, а временный механизм с участием действующей ассоциации позволит обеспечить «мягкое» внедрение профессиональных стандартов, накопление правоприменительной практики и подготовку участников рынка к будущему саморегулированию без избыточного административного давления, что в итоге сформирует ответственное отраслевое сообщество и снизит нагрузку на государственные контролирующие органы.

3. Профессиональные стандарты деятельности ЧАЗ

Разработать и утвердить требования к профессиональным стандартам деятельности частных агентств занятости, включая квалификацию сотрудников, процедуры аккредитации, правила взаимодействия с заказчиками и работниками, поскольку отсутствие единых стандартов приводит к неравному качеству услуг, недоверию со стороны работодателей и работников, а их утверждение на основе предложений

отраслевой ассоциации создаст ориентиры для добросовестной практики, повысит качество услуг, снизит риски для заказчиков и работников и укрепит репутацию отрасли.

4. Открытая калькуляция стоимости часа работы

Ввести обязательное требование о внесении в договор предоставления труда работников открытой калькуляции структуры стоимости часа работы (ставка работника, налоги, взносы, административные расходы, прибыль), поскольку закрытость ценообразования позволяет недобросовестным участникам занижать стоимость услуг и скрывать занижение заработной платы, экономию на налогах и социальных гарантиях, а прозрачная калькуляция даст проверяющим органам возможность оценить обоснованность цены и исключит демпинг за счет теневых схем, что приведет к легализации заработных плат, выравниванию конкурентных условий и защите добросовестных ЧАЗ и наемных работников.

5. Расширение проверок Роструда на подрядные организации, работающие на площадках принимающей стороны

Включить в плановые проверки работодателей обязательный контроль деятельности подрядных организаций и ЧАЗ, чьи работники выполняют трудовые функции на территории принимающей стороны, независимо от срока действия договора, поскольку подрядные организации часто имеют краткосрочные договоры, что затрудняет их самостоятельную проверку, а проверка «на площадке» заказчика позволит выявить фактические отношения, условия труда и соответствие договорной модели реальности, что снизит количество нарушений охраны труда, выявит случаи подмены трудовых отношений и защитит права работников.

6. Совместная карта рисков и контрольные индикаторы для ФНС, Роструда и МВД (миграция)

Разработать и внедрить единую систему контрольных индикаторов и карту рисков для межведомственного взаимодействия Федеральной налоговой службы, Роструда и Министерства внутренних дел при проведении проверок в сфере труда работников, поскольку разрозненные проверки разных ведомств снижают эффективность контроля, а совместная карта рисков позволит координировать мероприятия, выявлять системных нарушителей и предотвращать дублирование, что усилит надзор, сократит число проверок добросовестных участников и повысит выявляемость нарушений.

7. Электронный паспорт агентств занятости (добросовестный поставщик)

Создать на базе платформы «Работа в России» электронные паспорта частных агентств занятости, содержащие информацию об аккредитации, истории проверок, рейтинге надежности (на основе данных контролирующих органов и отзывов заказчиков), поскольку этот инструмент повысит прозрачность рынка, позволит заказчикам и работникам выбирать проверенных контрагентов, а также создаст дополнительный

стимул для ЧАЗ соблюдать законодательство, что приведет к формированию доверия к отрасли, снижению рисков мошенничества и популяризации услуг добросовестных ЧАЗ.

8. Обязательная маркировка вакансий на интернет-ресурсах

Установить требование о маркировке всех публикуемых вакансий с указанием достоверной информации о работодателе, условиях труда и форме занятости, поскольку отсутствие контроля за рекламой вакансий создает почву для мошенничества и подмены трудовых отношений самозанятостью, что позволит защитить граждан от недостоверной информации, исключить подмену трудовых отношений, создать доказательную базу для трудовых споров и повысить ответственность работодателей и платформ.

9. Расширенная отчетность ЧАЗ и принимающей стороны

Закрепить обязанность двухсторонней отчетности перед Рострудом: частное агентство занятости и принимающая сторона предоставляют сведения о договорах предоставления труда работников (количество договоров, численность работников, регионы фактического выполнения работ, срок привлечения, вид деятельности) в электронной форме без раскрытия коммерческих условий, поскольку в настоящее время отчетность подает только ЧАЗ в обобщенном виде, что не позволяет сопоставлять данные и выявлять расхождения, а двусторонняя отчетность устранил этот пробел, создаст прозрачную картину рынка и позволит применять риск-ориентированный подход при проведении проверок, выявляя фиктивные схемы и недобросовестных посредников.

10. Учет договоров предоставления труда на платформе «Работа в России»

Разработать отдельный модуль на Единой цифровой платформе «Работа в России» для уведомительной регистрации договоров предоставления труда работников, содержащий информацию о ЧАЗ, заказчике, количестве работников, регионе и сроке привлечения с предоставлением доступа Роструду и ФНС (без раскрытия коммерческих деталей), поскольку отсутствие системного учета таких договоров затрудняет мониторинг рынка, не позволяет оценивать реальные масштабы временной занятости и своевременно выявлять нарушения, а создание модуля обеспечит прозрачность цепочек привлечения персонала, сформирует единую базу данных и повысит качество аналитики для государственных органов без дополнительной административной нагрузки на бизнес.

11. Надзор за закупками услуг предоставления персонала на электронных торговых площадках (ЭТП)

Законодательно установить обязанность операторов ЭТП проводить предварительную проверку размещаемых закупок на предмет наличия признаков скрытых форм заемного труда: закупки, фактически направленные на предоставление персонала, должны идентифицироваться как закупки услуг частных агентств занятости, к участию в которых допускаются только аккредитованные в Роструде ЧАЗ, с установлением

административной ответственности за нарушение этих требований, поскольку более 90% таких закупок проходят через ЭТП, где отсутствует контроль и заказчики намеренно подменяют договоры, а данная мера перекроет основной канал нелегальной закупки скрытого заемного труда, повысит прозрачность торгов, исключит демпинг за счет оптимизации налогов и страховых взносов и обеспечит допуск к торгам только добросовестных исполнителей.

12. Развитие государственно-частного партнерства в сфере занятости населения

Законодательно закрепить механизмы государственно-частного партнерства в сфере занятости, создав правовую основу для привлечения частных агентств занятости, общественных организаций и образовательных учреждений к решению системных проблем трудоустройства граждан, испытывающих трудности в поиске работы (молодежь без опыта, предпенсионеры, пенсионеры, инвалиды, лица, освободившиеся из мест лишения свободы, ветераны боевых действий), поскольку предлагаемая модель позволяет передать часть государственных услуг профессиональным участникам рынка, обладающим актуальными базами вакансий и опытом сопровождения, что за счет сочетания государственного финансирования и операционной эффективности частных агентств повысит уровень занятости указанных категорий, сократит нелегальные формы трудовых отношений и оптимизирует бюджетные расходы на содержание государственной службы занятости.

Заключение

Представленный комплекс законодательных инициатив, объединяющий правовые, экономические и организационные меры, представляет собой масштабное решение системной проблемы российского рынка труда, которая на протяжении длительного времени находилась в «слепой зоне» правоприменения, маскируясь под различные формы гражданско-правовых договоров и аутсорсинговых схем.

В основе этого решения лежит формирование принципиально новой модели регулирования, в центре которой — создание цивилизованного механизма временной занятости через институт аккредитованных частных агентств занятости. Легализация и упорядочение деятельности ЧАЗ позволяют не только вывести из тени значительный сегмент трудовых отношений и обеспечить защиту прав миллионов работников, но и выстраивают качественно новую архитектуру взаимодействия государства и бизнеса в сфере занятости.

Частные агентства занятости становятся полноправными партнерами государства в реализации активной политики занятости, обладая оперативной информацией о

потребностях работодателей, технологиями подбора и сопровождения персонала, а также инфраструктурой для работы с социально уязвимыми категориями граждан. Особое значение приобретает роль ЧАЗ в организации легального привлечения иностранной рабочей силы: создание системы аккредитованных агентств, работающих в прозрачном правовом поле и под контролем государства, формирует устойчивый канал целевого набора иностранных работников в строгом соответствии с требованиями законодательства, что напрямую способствует снижению масштабов нелегальной трудовой миграции и связанных с ней рисков.

При этом принципиально важным результатом становится повышение качества и доверия граждан России из регионов к инструментам временной и проектной занятости: создание прозрачных правил работы ЧАЗ, гарантии трудовых прав и социальной защиты при направлении на работу в другие субъекты Федерации формируют у работников уверенность в легальности и безопасности таких трудовых отношений. Это создает реальные предпосылки для повышения эффективности внутренней трудовой мобильности — граждане получают надежный и защищенный механизм трудоустройства за пределами своего региона, а экономика — возможность гибко перераспределять трудовые ресурсы туда, где они наиболее востребованы, без риска попадания работников в теневые схемы.

Таким образом, предлагаемые изменения не просто закрывают существующие законодательные пробелы и создают эффективные механизмы противодействия теневым схемам, но и закладывают основу для долгосрочного партнерства государства и профессиональных участников рынка труда в решении стратегических задач: легализации занятости, пополнения бюджетов регионов по месту фактической работы граждан, интеграции социально уязвимых категорий в трудовую деятельность, обеспечения экономики квалифицированными кадрами при одновременном усилении контроля за миграционными процессами и стимулировании внутренней трудовой мобильности российских граждан. Комплексный характер предложений — от трудовых и налоговых норм до административной и уголовной ответственности — обеспечивает системное решение проблемы, делая экономически невыгодным использование серых схем и создавая условия для устойчивого развития цивилизованного рынка труда.

Президент ассоциации
частных агентств занятости «ТРУД»

С.О. Песков