DOI: 10.17117/na.2015.10.04.042

<http://ucom.ru/doc/na.2015.10.04.042.pdf>

Поступила (Received): 05.10.2015

Воронкова Е.Р.
Обжалование работодателем предписаний
государственных инспекторов труда об устранении
нарушений трудового законодательства:
анализ судебной практики

Voronkova E.R.
The appealing of the state labor inspector's prescriptions
on the elimination of the labor legislation violations
by the employer: judicial practice analysis

В статье анализируется и обобщается судебная практика по обжалованию работодателями предписаний государственных инспекторов труда об устранении нарушений трудового законодательства, выявляются проблемы правоприменения трудового законодательства, формулируются предложения по его совершенствованию

Ключевые слова: государственный инспектор труда, предписание, индивидуальный трудовой спор

The judicial practice of the appealing of the state labor inspector's prescriptions on the elimination of the labor legislation violations by the employer is analyzed and summarized in the article, the labor law enforcement problems are identified, the improve proposals is formulated

Key words: state labor inspector, prescription, individual labor dispute

Воронкова Екатерина Родионовна
 Кандидат юридических наук, доцент
 Новосибирский государственный национальный
 исследовательский университет
 г. Новосибирск, ул. Пирогова, 2

Voronkova Ekaterina Rodionovna
 Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
 Novosibirsk state university
 Novosibirsk, Pirogova st., 2

Проведение проверок государственной инспекцией труда редко обходится без выявления нарушений работодателем трудового законодательства и вынесения инспектором соответствующих актов реагирования. По результатам проведенной проверки инспектор составляет акт, а при выявлении нарушений трудового законодательства выдает работодателю предписание об устранении выявленных нарушений. В случае несогласия работодателя с выданным предписанием последний вправе его оспорить в административном или судебном порядке. В соответствии с ч. 2 ст. 357 ТК РФ выданное инспектором предписание может быть оспорено работодателем в течение 10 дней со дня его получения работодателем или его представителем. Согласно ст. 19, 22, 24 Кодекса административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ

административное исковое заявление к органу государственной власти подается в районный суд по месту нахождения органа.

Анализ судебной практики позволил выявить и обобщить случаи, когда работодателям удается оспорить выданные государственными инспекторами труда предписания:

1. Работник при обращении в государственную инспекцию труда с жалобой на нарушение его прав работодателем пропустил сроки давности, установленные ч. 1 ст. 392 ТК РФ.

2. Государственный инспектор труда вынес предписание об устранении нарушений трудового законодательства, которые, по сути, являются индивидуальным трудовым спором, подлежащим рассмотрению комиссиями по трудовым спорам и (или) судами.

3. Работник на день выдачи предписания по аналогичным вопросам обратился в суд, или по заявленным им требованиям имеется вступившее в законную силу решение суда.

4. Государственный инспектор труда вынес предписание при фактическом отсутствии нарушений трудового законодательства со стороны работодателя или с допущением грубых нарушений процедуры проведения проверки, указанных в ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [3].

Часто суды отменяют предписания государственных инспекторов труда в случае, если работник при обращении в инспекцию с жалобой на нарушение его прав работодателем пропустил сроки давности, установленные ч. 1 ст. 392 ТК РФ.

Так, Новосибирский областной суд в апелляционном определении от 27 февраля 2014 г. по делу № 33-1741/2014 не принял во внимание доводы государственной инспекции труда о возможности государственного инспектора труда выдавать обязательные для исполнения предписания по устранению нарушений, оспоренных за пределами трехмесячного срока, предусмотренного ст. 392 ТК РФ. Государственная инспекция труда указывала, что в целях восстановления прав работников она может рассматривать любые заявления об устранении нарушений трудовых прав и требовать от работодателя их восстановления в соответствии с ч. 3 ст. 356 ТК РФ, ст. 3 Конвенции МОТ от 11.07.1947 № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле». Более того, по мнению контролирующего органа, право инспектора выдавать предписания об устранении нарушений трудового законодательства не связано ни сроками давности обращения работников в юрисдикционные органы, установленными ст. 392 ТК РФ, ни сроками давности привлечения к административной ответственности, поскольку данная деятельность направлена на пресечение очевидных нарушений трудового законодательства.

В свою очередь суды обычно приводят очень голословное опровержение позиции государственной инспекции труда, ссылаясь на ст. 392 ТК РФ о сроках обращения в суд за защитой трудовых прав (например, Апелляционное опре-

деление Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 2015 г. по делу № 33-824/2015).

Так, в апелляционном определении от 16.06.2015 г. по делу № 33-9725/2015 Верховный суд Республики Башкортостан указывает, что при вынесении предписания государственный инспектор труда должен соблюдать сроки, установленные ст. 392 ТК РФ для обращения работника в органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров. В апелляционном определении от 13.01.2015 г. № 33-190/2015 Суд Ханты-Мансийского автономного округа – Югры отмечает, что последствия истечения срока, предусмотренного ч. 1 ст. 392 ТК РФ, к моменту обращения работника в государственную инспекцию труда за защитой нарушенного права не могут быть иными, чем последствия пропуска такого срока при обращении работника в суд за разрешением индивидуального трудового спора, поскольку предписания по трудовым спорам инспектор труда выдает с целью защиты нарушенного права работника, для реализации которой установлен трехмесячный срок. Таким образом, действуя в интересах работника, инспектор труда также, как и сам работник, должен соблюдать установленные сроки для рассмотрения трудового спора.

В Апелляционном определении Забайкальского краевого суда от 23 июня 2015 г. по делу № 33-2548/2015 поясняется, что отсутствие в трудовом законодательстве специальных сроков для обращения работника за защитой нарушенных прав в административном порядке не означает, что сроки, предусмотренные ст. 392 ТК РФ, не должны определенным образом учитываться при выдаче работодателю предписания об устранении нарушений трудового законодательства в рамках осуществления государственного надзора.

По мнению суда, выдача обязательного для исполнения предписания об устранении нарушений трудового законодательства в отношении конкретного работника связана с вмешательством государства в фактически возникший между ним и работодателем трудовой спор, оправдана необходимостью защиты прав работника как наименее защищенной стороны трудовых отношений. Вместе с тем такое вмешательство должно быть соразмерным, и выдача предписания не должна нарушать справедливого баланса законных интересов сторон трудового договора.

Суд приходит к выводу, что выдача предписания, возлагающего на работодателя обязанность устранить нарушение трудового законодательства в отношении конкретного работника по его обращению, состоявшемуся за пределами сроков, предусмотренных ст. 392 ТК РФ, в течение которых он имел право требовать судебной защиты своих прав, неизбежно приводит к нарушению справедливого баланса интересов сторон трудового спора.

Однако, встречаются судебные решения, которые признают подобные выводы ошибочными, основанными на неправильном толковании норм права, поскольку норма ч. 1. ст. 392 ТК РФ предусматривает сроки обращения за разрешением индивидуального трудового спора в суд, а не орган, осуществляющий надзор за соблюдением трудового законодательства (например, Апелляционное определение Верховного суда Республики Хакасия от 13.11.2014 № 33-2794/2014). Хочется заметить, что данные решения встречаются редко,

поскольку противоречат мнению, высказанному Верховным судом в Обзоре судебной практики за первый квартал 2011 года.

Представляется, что данный вывод судебной практики более, чем спорный, поскольку законодательством о труде не установлен специальный срок для обращения работника в государственную инспекцию труда за защитой нарушенного права. Вряд ли можно применять по аналогии закона данную норму, поскольку указанный срок установлен для обращения по индивидуальным трудовым спорам, разрешение которых не отнесено к компетенции государственной инспекции труда. При этом, соглашаясь с доводами судов о необходимости сбалансированной защиты прав как работников, так и работодателей, следует признать целесообразность законодательного урегулирования вопроса о сроках обращения за защитой нарушенных трудовых прав в государственную инспекцию труда.

Также весьма проблемным для государственных инспекторов труда является вопрос разграничения нарушения трудового законодательства и индивидуального трудового спора, который в соответствии со ст. 382 ТК РФ подведомственен комиссиям по трудовым спорам и суду. В случае признания судом выявленного инспектором нарушения индивидуальным трудовым спором выданное им предписание признается незаконным [2].

Так, в большинстве апелляционных определений по данной категории дел отмечается, что при проведении проверок государственный инспектор труда выдает обязательное для исполнения работодателем предписание только в случае очевидного нарушения трудового законодательства.

В связи с этим, осуществляя функцию по надзору (контролю) за работодателями, государственная инспекция труда выявляет правонарушения, но не решает трудовые споры, так как не может подменять собой юрисдикционные органы (например, Определение Верховного суда РФ от 10.01.2014 № 5-КГ13-146; Апелляционные определения Приморского краевого суда от 16.07.2015 № 33-5947; Мурманского областного суда от 23 апреля 2014 года № 33-1149-2014; Еврейской автономной области от 26 июня 2015 г. № 33-307/2015; Кемеровского областного суда от 24 июня 2015 г. № 33А- 6103; Новосибирского областного суда от 25.03.2014г. № 33-2582/201401 и др.).

При этом суды, относя то или иное нарушение трудового законодательства к индивидуальному трудовому спору, не обосновывают свою позицию.

Анализ судебной практики позволил выделить следующие признаки очевидного нарушения трудового законодательства:

1. Нарушение трудовых прав работников вытекает из неисполнения работодателем трудового законодательства и иных нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права, а не из несоблюдения локальных нормативно-правовых актов организации, предоставляющих дополнительные права работникам.

2. Очевидное нарушение трудового законодательства не должно характеризоваться таким признаком как неурегулированность разногласий сторон трудового договора по вопросам, связанным с трудовыми правоотношениями. Данный критерий имеет определяющее значение для квалификации спора как

индивидуального трудового (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17.03.2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»).

3. Очевидным нарушением не может быть признано исполнение работодателем обязанности, предусмотренной трудовым законодательством и иными нормативно-правовыми актами, содержащими нормы трудового права, в случае, если работник оспаривает правомерность действия работодателя (например, споры о перерасчете заработной платы, вознаграждения за сверхурочную работу и т.д.). Так, индивидуальными трудовыми спорами суды признают споры по выплате дополнительного начисления к заработной плате согласно ст. 315 ТК РФ, о перерасчете заработной платы, денежной компенсации по ст. 236 ТК РФ (например, Апелляционные определения Забайкальского краевого суда от 23 июня 2015 г. по делу № 33-2548/2015; Верховного суда Республики Башкортостан от 16.06.2015 г. по делу № 33-9725/2015).

4. Очевидным не может быть признано разногласие между сторонами трудового отношения, вытекающее из реализации работодателем своих организационно-распорядительных прав, когда невозможно явно определить наличие субъективного права работника требовать определенного поведения со стороны работодателя (споры об отказе в приеме на работу, о выплате дополнительного вознаграждения, о выборе работника, подлежащего увольнению при сокращении численности или штата работников и пр.).

Трудовой кодекс РФ позволяет работнику оспаривать незаконное увольнение в государственную инспекцию труда. Согласно разъяснению, изложенному в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ за первый квартал 2011 года, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ от 01.06.2011 г., учитывая полномочия государственной инспекции труда, установленные абз. 2 ст. 356 и абз. 6 ст. 357 ТК РФ, государственный инспектор труда вправе устранить нарушения, допущенные в отношении работника, в том числе и при его увольнении, присущим данному органу административно-правовым способом – посредством вынесения обязательного для работодателя предписания об отмене приказа работодателя о применении к работнику дисциплинарного взыскания или приказа об увольнении работника. Вынесенное государственным инспектором труда в адрес работодателя предписание об отмене приказа об увольнении работника может быть обжаловано работодателем в суд (ст. 361 ТК РФ).

На практике инспекторы выдают предписания работодателям об отмене незаконного приказа об увольнении, выявляя нарушения процедуры прекращения трудового правоотношения по соответствующему основанию, тем самым косвенным образом побуждая работодателя восстанавливать работника на работе.

Представляется, что государственная инспекция труда не вправе согласно ст. 391 ТК РФ рассматривать споры о восстановлении работника на работе. В данном вопросе следовало бы в Трудовом кодексе РФ однозначно отнести

рассмотрение споров о прекращении трудовых отношений только к компетенции суда, поскольку государственная инспекция не вправе применять последствия признания увольнения незаконным, вытекающие из ст. 394 ТК РФ. Следует признать, что возможность применения административно-правового способа защиты посредством вынесения обязательного предписания об отмене приказа работодателя о применении к работнику дисциплинарного взыскания или приказа об увольнении работника только дезориентирует работников, предлагая неполноценный и малоэффективный способ защиты трудовых прав работников в данном случае.

5. Неисполнение трудового законодательства работодателем явно вытекает из анализа его правоприменительной практики, сопоставления письменных документов, представленных работодателем, с императивными предписаниями закона, соблюдение которых обязательно и не может быть изменено в договорном порядке сторонами трудового правоотношения, факт нарушения не требует доказывания со стороны работника.

Показательным в данном смысле является Апелляционное определение Томского областного суда от 26 июня 2015 года по делу № 33-1946/2015, где указывается: «Сведения о нарушениях трудового законодательства, а именно ст. 133, 133.1, 136, 193 ТК РФ, содержатся в представленных работодателем локальных актах о составных частях и установленных сроках выплаты заработной платы, документах, подтверждающих начисление и выплату заработной платы, актах отсутствия работника на рабочем месте, табелях учета рабочего времени, объяснениях работника по факту отсутствия его на рабочем месте. Поскольку анализа данных документов достаточно для установления правонарушения, оспариваемое предписание в соответствии со ст. 357 ТК РФ является действием Государственной инспекции труда в Томской области по выявлению очевидного нарушения трудового законодательства».

Представляется, что судебной практикой должны быть выработаны критерии, разграничивающие индивидуальные трудовые споры и очевидные нарушения трудового законодательства. Данными признаками могли бы руководствоваться и государственные инспекторы труда при определении правовой природы нарушения трудовых прав работников.

Список используемых источников:

1. Акатова Л. Чем грозит проверка по обращению работника в государственную инспекцию труда? // Трудовое право. 2013. № 3.
2. Петров А.Я. Подведомственность и подсудность трудовых дел // Адвокат. 2015. № 9.
3. Попов А. Трудовая инспекция оштрафовала компанию. Нюансы исполнения и обжалования решений проверяющего // Трудовые споры. 2014. № 4.

© 2015, Воронкова Е.Р.

Обжалование работодателем предписаний государственных инспекторов труда об устранении нарушений трудового законодательства: анализ судебной практики

© 2015, Voronkova E.R.

The appealing of the state labor inspector's prescriptions on the elimination of the labor legislation violations by the employer: judicial practice analysis