ПРОБЛЕМЫ ТРУДОВОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

УДК 349.2

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСПЕКТОРОВ ТРУДА КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ ТРУДОВЫХ ПРАВ РАБОТНИКОВ: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ

Алиева З.А., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, zainab-09@rambler.ru

В статье анализируется деятельность государственных инспекторов труда, осуществляющих защиту трудовых прав работников. Выявляются проблемы правоприменения трудового законодательства, формулируются предложения по его совершенствованию. Цель статьи – исследовать проблему защиты трудовых прав работников посредством государственного надзора в сфере труда. Задачи – проанализировать наиболее распространенные нарушения норм трудового законодательства в России, выявленные в процессе деятельности государственных инспекторов труда; определить их основные права, позволяющие выявлять факты нарушений трудового законодательства. В статье сказано, что Федеральная инспекция труда защищает трудовые права работника, включая его право на заработную плату, разрешая возникшее трудовое разногласие, восстанавливая права работника и сдерживая власть работодателя, обеспечивая интересы, как работника, так и работодателя. Говорится, что государственный инспектор труда вправе устранять нарушения, допущенные в отношении работника, присущим данному органу административно-правовым способом – посредством вынесения обязательного для работодателя предписания. Рассматривается вопрос о разграничении нарушения трудового законодательства и индивидуального трудового спора. Перечисляются полномочия государственных инспекторов труда; предлагается разграничить внутренние полномочия государственных инспекторов труда – инспекторов по охране труда и правовых инспекторов. Приводятся примеры из судебной практики. Обосновывается необходимость сбалансирования соотношения справедливости и эффективности в деятельности государственных инспекций труда. Предлагается закрепить в Трудовом кодексе РФ определение справедливой заработной платы, размер которой не может быть ниже средней заработной платы и не ограничен верхним пределом, тем самым, предоставив федеральной инспекции труда реальную возможность защиты нарушенного права работника на справедливую заработную плату.

Формулируются предложения по совершенствованию трудового законодательства. Сделан вывод о недостаточно эффективной реализации своих прав государственными инспекторами труда.

Ключевые слова: государственный инспектор труда, защита трудовых прав, предписание, государственный надзор, заработная плата, трудовые права работников.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-19-3-108-113

UDC 349.2

THE FUNCTIONS OF STATE LABOR INSPECTION SERVICES MANDATED TO PROTECT LABORS RIGHTS: ISSUES

Alieva Z.A., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, zainab-09@rambler.ru

The article analyzes the functions of state labor inspection services mandated to protect labors rights. Identifies problems with labor laws enforcement, formulates policy proposals to improve it. The purpose of the article - to investigate the problem of the protection of workers' rights under the supervision and control of a central authority. The objective is - to analyze the most common violations of labor law regulations in Russia, revealed during labor inspections and to define their basic rights that allows to detect violations of labor legislation.

The article says that the Federal Labour Inspectorate mandated to protect labors rights, including their right to wages, resolving labor disputes, restoring worker rights and restraining the power of the employer to ensure the interests of both the employee and the employer. Said that, it is in the state labor inspector's right to elim-

inate the violations committed against the employee and where necessary inspectors may use their injunction powers and take formal enforcement action in order to achieve compliance with the law.

It is also considering to delimit the violation of labor law and individual labor dispute. Lists the powers of state labor inspectors; proposes to delineate the internal powers of the state labor inspectors - labor inspectors and inspectors of legal protection. Giving an examples of judicial practice. Substantiates the necessity of balancing the ratio of justness and efficiency in the activities of the State Labour Inspectorate.

It is proposed to secure in the Labour Code of the Russian Federation the definition of a fair wage, the amount of which can not be lower than the average wage and is not limited to the upper limit, thus leaving the federal labor inspectorate real opportunity to protect the violated rights of the employee for a fair wage. Formulates proposals to improve the labor legislation.

It is concluded that, the state labor inspectors are not efficiently and effectively utilizing the credentials they have been empowered to.

Key words: state inspector of labor, protection of labor rights, regulation, state supervision, wages, labor rights of employees.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-19-3-108-113

В условиях замедления темпов роста в современной экономике с целью повышения эффективности труда проблема защиты трудовых прав работников приобретает особую актуальность и важность. Тем более что для развития производства необходимо соблюдение трудовых прав и уважение интересов работника. В настоящее время защита трудовых прав работников не является достаточно эффективной. Органы государства, призванные защищать трудовые права работников, не в полной мере обеспечивают исполнение своих обязанностей. Наделение органов государства обязанностями по защите трудовых прав работников является элементом сдерживания власти работодателя [1, с. 28].

Согласно ст. 352 ТК РФ каждый имеет право защищать свои трудовые права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Одним из важнейших способов защиты трудовых прав способов защиты является государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, который осуществляется Рострудом и его территориальными органами. В соответствии с Положением о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 01.09.2012 г. №875, государственный надзор в сфере труда осуществляется государственными инспекторами труда.

Статьей 357 Трудового кодекса РФ устанавливаются основные права государственных инспекторов труда, позволяющие выявлять факты нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, работодателями и их представителями и фиксировать обстоятельства, способствующие правонарушению.

По результатам проведенной проверки инспектор составляет акт, а при выявлении наруше-

ний трудового законодательства выдает работодателю предписание об устранении выявленных нарушений. В случае несогласия работодателя с предписанием он вправе оспорить его в административном или судебном порядке [2, с. 43]. Государственный инспектор труда в предписании указывает требование, которое необходимо выполнить работодателю с тем, чтобы восстановить нарушенные им трудовые права работников [3, с. 138].

Как видим, Трудовым кодексом РФ Государственная инспекция труда наделена полномочиями, при осуществлении которых она выявляет множество нарушений предприятиями трудовых отношений.

В соответствии со статьями 9, 10 Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» № 294-ФЗ проводимые государственными инспекторами труда проверки соблюдения работодателями трудового законодательства можно подразделить на плановые и внеплановые. Плановая проверка проводится трудовой инспекцией с определенной периодичностью и лишь на основании утвержденного плана, внеплановая – независимо от времени проведения предыдущей проверки при возникновении соответствующих оснований. Согласно части 16 статьи 10 Закона № 294-ФЗ о внеплановой выездной проверке инспекция труда уведомляет юридическое лицо не менее чем за 24 часа до начала ее проведения любым доступным способом. Отметим, что в ряде случаев проверяющие органы могут не сообщать о своем приходе. К примеру, если такое уведомление может нанести ущерб эффективности контроля и позволит скрыть факт нарушения (статья 360 ТК РФ) [4, с. 77]. Следует также подчеркнуть, что при отсутствии оснований внеплановая проверка признается незаконной.

Приведем пример из судебной практики. ЗАО обратилось в суд с заявлением об оспаривании и отмене актов проверки, предписания, заключе-

ния, вынесенных Городской инспекцией труда. Обосновывая свои требования, заявитель указал, что отсутствуют основания для проведения внеплановой проверки, т.к. проверка проводилась по запросу, но этот запрос не служит основанием для проведения дополнительной проверки по несчастному случаю. Материалы проверки также не содержат указания на поступление жалобы от З.

Суд установил, что с З. произошел несчастный случай, связанный с производством. Из материалов дела следовало, что государственный инспектор труда по результатам проверки по жалобе родителей пострадавшего наложил административное взыскание в виде штрафа на Г. Суд своим решением отменил постановление по делу об административном правонарушении за отсутствием состава административного правонарушения [5, с. 49].

Надо сказать, что проведение проверок государственной инспекцией труда редко обходится без выявления нарушений работодателем трудового законодательства и вынесения инспектором соответствующих актов реагирования. Рассмотрим подробнее, какие нарушения допускаются работодателями. Анализ наиболее распространенных нарушений норм трудового законодательства в России, выявленных в процессе деятельности государственных инспекций труда (2012), показал, что среди форм нарушений доминирует «неисполнение должностными лицами работодателя своих должностных обязанностей» (36,1%), далее следует «непринятие работодателем достаточных мер для организации трудового процесса» (24,8%). Такие формы нарушений негативно сказываются на показателях эффективности труда работников организаций [6, с. 39].

Среди нарушений, выявленных государственными инспекторами труда, значительное место занимает начисление низкой заработной платы. В соответствии со ст. 2 ТК РФ принципом трудового права является обеспечение права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы, обеспечивающей достойное человека существование для него самого и его семьи, и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Однако это происходит не всегда. Согласно статистике Федеральной инспекции труда число нарушений трудовых прав работников в области заработной платы очень велико. Так, В 2013 г. заработную плату ниже прожиточного минимума получали 7,8% работников, причем в сфере предоставления коммунальных, социальных и персональных услуг этот показатель достигал 16,8%, в сфере образования – 16,3%, в сельском и лесном хозяйстве – 17% [7]. В 2012 году в следственные органы прокуратуры поступило 867 материалов на должностных лиц, виновных в невыплате заработной платы, из которых возбуждено 31 дело, а осужденных вообще нет. Надо подчеркнуть, что деятель-

ность работодателей направлена, прежде всего, на получение прибыли, а осуществление работником трудовой функции предполагает получение достойной справедливой заработной платы. Поэтому представляется необходимым предложить хотя бы усеченное определение заработной платы, которое, как нам кажется, надо зафиксировать в Трудовом кодексе РФ. В частности, «справедливая заработная плата – это заработная плата, размер которой не может быть ниже средней заработной платы и не ограничен верхним пределом».

Защита нарушенного права на справедливую заработную плату Федеральной инспекцией труда осуществляется в соответствии с главой 57 ТК РФ. Государственный инспектор труда выдает предписание работодателю о необходимости выплаты заработной платы, привлекает его к административной ответственности.

Таким образом, Федеральная инспекция труда защищает трудовые права работника, включая его право на заработную плату, разрешая возникшее трудовое разногласие, восстанавливая права работника и сдерживая власть работодателя, обеспечивая интересы, как работника, так и работодателя.

К основным правам государственных инспекторов труда также относится расследование в установленном порядке несчастных случаев на производстве. Государственным инспектором труда по результатам дополнительного расследования составляется заключение о несчастном случае на производстве и выдается предписание, обязательное для выполнения работодателем. Больше беспокойство вызывает у государственных инспекторов труда состояние охраны труда на предприятиях, точнее множество выявленных нарушений в этой области.

Самыми распространенными причинами возникновения нарушений в сфере охраны труда следует назвать пренебрежение и игнорирование руководителями требований охраны труда; недостаточное количество государственных инспекторов труда в субъектах РФ. В качестве примера приведем тяжелый групповой несчастный случай, происшедший в ОАО «Камчатжилстрой» в результате падения башенного крана, где пострадало 5 человек, 3 из которых погибли, одна получила тяжелые травмы. После расследования этого случая была проведена плановая комплексная проверка соблюдения трудового законодательства, в результате которой было выявлено 44 нарушения требований охраны труда. Однако даже после происшествия руководство этой организации надлежащих выводов для себя о необходимости соблюдения требований охраны труда не сделало. Юридическое лицо этой организации и ее генеральный директор за допущенные правонарушения были привлечены к административной ответственности по части 1 ст. 5.27. КоАП РФ (административный штраф). Рабо-

тодателю выдано предписание об устранении нарушений [8, с. 17].

Среди выявленных государственными инспекторами труда нарушений следует также назвать незаконное увольнение работника. Трудовой кодекс позволяет работнику оспаривать незаконное увольнение в государственную инспекцию труда. 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 о применении к работнику дисциплинарного взыскания или приказа об увольнении работника. На практике инспекторы выдают такие предписания, выявляя процедуры прекращения трудового правоотношения по соответствующим основаниям, тем самым косвенно побуждая работодателя восстановить работника на работе. Представляется, что государственная инспекция труда не вправе согласно ст. 391 ТК РФ рассматривать споры о восстановлении работника на работе.

Думается, в Трудовом кодексе следовало бы отнести рассмотрение споров о восстановлении на работе только к компетенции суда, т.к. государственная инспекция не вправе применять последствия признания увольнения незаконным, вытекающие из ст. 394 ТК РФ [2, с. 45].

Отметим также, что порой работодателям удается оспорить выданные инспекторами предписания. К примеру, часто суды отменяют предписания инспекторов труда, если работник при обращении в инспекцию труда с жалобой на нарушение его прав законодателем пропустил сроки давности, установленные ч.1 ст.392 ТК РФ, или 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 ФЗ от 26.12.2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [9, с. 62].

К примеру, заявительница обратилась в Государственную инспекцию труда за защитой своих прав с пропуском трехмесячного срока для обращения за защитой своих прав на девять месяцев, на основании вышеизложенного суд пришел к выводу, что предписание государственного инспектора, выданное на основании такого заявления работника, выдано с нарушением установленных законом сроков, а, следовательно, подлежит отмене [10, с. 47]. В данном деле в связи с выявлением ошибки государственного инспектора по труду работодателю удалось защитить свои права.

Проблемным для государственных инспекторов труда является также вопрос о разграничении нарушения трудового законодательства и индиви-

дуального 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 [11, с.]. Осуществляя функцию по надзору, государственная инспекция труда выявляет правонарушения, а не решает трудовые споры, т.к. не может подменять собой юрисдикционные органы [2, с. 47]. Такого же мнения придерживаются А. Сапфинова и А. Эртель, которые утверждают, что федеральная инспекция труда, восстанавливая нарушенные трудовые права работников, в том числе и на заработную плату, исходя из анализа ее деятельности и норм ТК РФ, разрешает трудовое разногласие, а не трудовой спор [12, с. 107].

В настоящее время суды привлекают государственную инспекцию труда для участия в деле в связи с защитой трудовых прав работников как третье лицо, не заявляющее самостоятельных требований относительно предмета спора. Государственный инспектор труда может дать заключение только после изучения имеющихся у суда материалов дела или после проведения им проверки работодателя, если никаких материалов дела у суда нет. По окончании проверки в суд предъявляется не только заключение, но и все материалы, подтверждающие изложенные в заключении выводы (акт проверки, предписание и т.д.) [13].

Следует обратить внимание еще на один момент – разграничение внутренних полномочий государственных инспекторов труда, в частности, инспекторов по охране труда и правовых инспекторов. Для проведения проверки по охране труда инспектор должен владеть такой информацией, которая выходит далеко за рамки ТК РФ и имеет техническую направленность, тогда как правовые инспекторы труда при осуществлении своих полномочий могут обойтись и без знания специальных правил. С точки зрения А. Сапфиновой и А. Эртеля, следует разграничить права инспекторов по охране труда и правовых инспекторов, к тому же в ранее действовавшем Положении о федеральной инспекции труда было закреплено разделение прав. Вместе с тем, в этом Положении «разделение этих прав было проведено таким образом, что часть прав «принадлежала» государственным инспекторам труда (по правовым вопросам), другая часть прав включала в себя права государственных инспекторов труда (по правовым вопросам), и собственно права государственных инспекторов труда (по охране труда). Такая ситуация, создающая дисбаланс в правах инспекторов труда, по мнению авторов, совершенно недопустима» [13, с. 34].

Из изложенного можно сделать следующие выводы.

В трудовом законодательстве не установлено ограничений ни по длительности проведения проверки, ни по сроку обращения работника в тру-

довую инспекцию. Однако следует помнить, что законодателем ограничена компетенция государственных инспекторов труда, в полномочия которых не входит рассмотрение индивидуальных трудовых споров. Нарушение этого правила, как и несоблюдение государственным инспектором труда порядка проведения расследования, влечет за собой отмену его акта и предписания.

С учетом полномочий Государственной инспекции труда, установленных абз. 2 части 1 статьи 356 и абз. 6 части 1 статьи 357 Трудового кодекса РФ, можно сделать вывод о том, что инспектор имеет право устранять нарушения, допущенные по отношению к работнику, присущим этому органу административно-правовым способом – путем вынесения обязательного для работодателя предписания.

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. В Трудовом кодексе следовало бы отнести рассмотрение споров о восстановлении на работе только к компетенции суда, т.к. государственная инспекция не вправе применять последствия признания

увольнения незаконным, вытекающие из ст. 394 ТК РФ [2, с. 45].

Как представляется, соотношение справедливости и эффективности в деятельности государственных инспекций труда необходимо сбалансировать, в первую очередь путем разумного разграничения прав правовых инспекторов и инспекторов по охране труда, четко обозначив права инспекторов по охране труда и по правовым вопросам, что будет способствовать более глубокой специализации инспекторов и устранил возможность некомпетентного вмешательства одних должностных лиц в деятельность других.

Необходимо закрепить в ст. 133 ТК РФ определение справедливой заработной платы, размер которой не может быть ниже средней заработной платы по субъекту РФ и не ограничен верхним пределом, тем самым, предоставив федеральной инспекции труда реальную возможность защиты нарушенного права работника на справедливую заработную плату [12, с. 108]. До тех пор, пока в законодательстве отсутствует четкое определение данной правовой категории, Федеральная инспекция труда фактически не может осуществлять надзор за соблюдением работодателями права работника на справедливую заработную плату.

Литература

1. *Таль Л.С.* Очерки промышленного рабочего права. М., 1918. С. 28–33.
2. *Воронкова Е.Р.* Обжалование работодателем предписаний государственных инспекторов труда об устранении нарушений трудового законодательства: анализ судебной практики // Научный альманах. 2015. №10-4(12).
3. *Санфирова А.А.* Особенности судебного рассмотрения и разрешения индивидуальных трудовых споров // Современная научная мысль. 2015. № 3. С. 133–140.
4. *Акатова Л.* Чем грозит проверка по обращению работника в Государственную инспекцию труда? Трудовое право. 2013. № 3. С. 77–89.
5. *Савельева А.* Государственная инспекция труда — еще один орган для защиты прав работника // Трудовое право. 2014. № 6.
6. *Санкова Л.В.* Эффективность труда и достойный труд в современной России // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2014. № 5 (54).
7. Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт. URL: www.gks.ru (дата обращения: 18.03.2016).
8. *Пластилина Н.* Нарушения, выявляемые Государственной инспекцией труда: анализ и профилактика // Трудовое право. 2013. № 5. С. 15–39.
9. *Попов С.А.* Трудовая инспекция оштрафовала компанию. Нюансы исполнения и обжалования решений проверяющего // Трудовые споры. 2014. №4. С. 60–65.
10. *Енькова К.* Борьба бизнеса с трудовой инспекцией // Трудовое право. 2014. №10. С. 47–55.
11. *Петров А.Я.* Подведомственность и подсудность трудовых дел // Адвокат. 2015. №9.
12. *Эртель А.Г.* Защита трудовых прав работников на справедливую заработную плату // Современная научная мысль. 2014. № 1. С. 104–109.
13. *Санфирова А.А., Эртель А.Г.* Правовое разграничение «внутренних» полномочий в государственной инспекции труда в субъекте Российской Федерации: справедливость и эффективность // Право и практика. 2013. №4.

References

1. *Tal' L.S.* Ocherki promyshlennogo rabochego prava. M., 1918. S. 28–33.
2. *Voronkova E.R.* Obzhalovanie rabotodatelem predpisanii gosudarstvennykh inspektorov truda ob ustranении narushenii trudovogo zakonodatel'stva: analiz sudebnoi praktiki // Nauchnyi al'manakh. 2015. №10-4(12).
3. *Sapfirova A.A.* Osobennosti sudebnogo rassmotreniya i razresheniya individual'nykh trudovykh sporov // Sovremennaya nauchnaya mysl'. 2015. № 3. S. 133–140.
4. *Akatova L.* Chem grozit proverka po obrashcheniyu rabotnika v Gosudarstvennuyu inspektsiyu truda? Trudovoe pravo. 2013. № 3. S. 77–89.
5. *Savel'eva A.* Gosudarstvennaya inspektsiya truda — eshche odin organ dlya zashchity prav rabotnika // Trudovoe pravo. 2014. № 6.
6. *Sankova L.V.* Effektivnost' truda i dostoinyi trud v sovremennoi Rossii // Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta. 2014. № 5 (54).
7. Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki. Ofitsial'nyi sait. URL: www.gks.ru (data obrashcheniya: 18.03.2016).
8. *Plastinina N.* Narusheniya, vyyavlyaemye Gosudarstvennoi inspektsiei truda: analiz i profilaktika // Trudovoe pravo. 2013. № 5. S. 15–39.
9. *Popov S.A.* Trudovaya inspektsiya oshtrafovala kompaniyu. Nyuansy ispolneniya i obzhalovaniya reshenii proveryayushchego // Trudovye spory. 2014. №4. S. 60–65.
10. *En'kova K.* Bor'ba biznesa s trudovoi inspektsiei // Trudovoe pravo. 2014. № 10. S. 47–55.
11. *Petrov A.Ya.* Podvedomstvennost' i podsudnost' trudovykh del // Advokat. 2015. № 9.
12. *Ertel' A.G.* Zashchita trudovykh prav rabotnikov na spravedlivuyu zarabotnuyu platu // Sovremennaya nauchnaya mysl'. 2014. № 1. S. 104–109.
13. *Sapfirova A.A., Ertel' A.G.* Pravovoe razgranichenie «vnutrennikh» polnomochii v gosudarstvennoi inspektsii truda v sub"ekte Rossiiskoi Federatsii: spravedlivost' i effektivnost' // Pravo i praktika. 2013. №4.

Поступила в редакцию 27 марта 2016 г.

Received 27 March, 2016