

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА КАК СУБЪЕКТА ЗАЩИТЫ ТРУДОВЫХ ПРАВ РАБОТНИКОВ

Е. Е. Малышкина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 7 февраля 2009 г.

Аннотация: статья посвящена актуальным вопросам правового закрепления процессуальной деятельности органов Федеральной инспекции труда. Исследуются вопросы обоснованности и правомерности наделения органов Федеральной инспекции труда правом на рассмотрение и разрешение индивидуальных трудовых споров, законодательного закрепления процедуры обращения работников в органы Федеральной инспекции труда и процедуры обжалования решений, принятых федеральным инспектором труда.

Ключевые слова: Федеральная инспекция труда, индивидуальные трудовые споры, рассмотрение, трудовые разногласия, срок обращения, форма обращения, предписание, федеральный инспектор труда.

Abstract: the article is devoted to some actual questions of legal proceedings of the Labour Federal Inspection organs. There is the researching of the problems of validity and law fullness of the Labour Federal Inspection organs activity in the questions and settlements of individual labour disputes, the procedure of taking legal advice by the workers in the Labour Federal Inspection organs according to the legitimate rules and limits and the procedure of judgement appeal which are accepted by Labour Federal inspector.

Key words: Labour Federal Inspection, individual labour dispute, investigation, labour disagreements, maturity date of application, form of application, order, labour inspector.

Административный надзор является разновидностью государственно-контрольной деятельности, основная цель которого — обеспечение реализации принципа законности при функционировании органов государственной власти, предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, а также деятельности граждан¹.

Государственные органы, уполномоченные осуществлять надзорные функции, наделены довольно обширным кругом полномочий и, в силу публично-правового характера их деятельности и статуса, являются независимыми в отношении с поднадзорными организациями. Данная особенность административного надзора позволяет повысить эффективность его осуществления и увеличить результативность применяемых мер.

В трудовых отношениях в условиях изначально неравного положения работника и работодателя указанное преимущество административного надзора является особенно актуальным. К сожалению, в современных условиях степень зависимости работника от работодателя настоль-

¹ См.: Стариков Ю. Н. Общее административное право. Воронеж, 2007. С. 426.

ко велика, что в подавляющем большинстве случаев работник отказывается от предоставленной законодательством возможности защиты нарушенных трудовых прав.

Одним из эффективных способов защиты нарушенных трудовых прав работника, не приводящего к возникновению явного конфликта между ним и работодателем, является привлечение к рассмотрению и разрешению конфликтной ситуации органами, уполномоченными осуществлять деятельность по административному надзору в области обеспечения трудовых прав.

В процессе осуществления административного надзора в области обеспечения трудовых прав возникают отношения по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права.

Государственный надзор и контроль предполагают осуществление уполномоченным органом деятельности, направленной на выявление и устранение нарушений норм и требований действующего законодательства. Наиболее значимое место в системе органов административного надзора в области обеспечения трудовых прав работников занимают органы Федеральной инспекции труда, призванные осуществлять деятельность по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. Целью данной деятельности является обеспечение реализации трудовых прав работников, что позволяет включить государственный надзор и контроль в систему способов защиты трудовых прав.

Статья 352 Трудового кодекса РФ (далее — ТК) среди основных способов защиты трудовых прав работников называет государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Данному способу защиты посвящена глава 57 ТК. Однако наличие указанной главы не разрешает всех вопросов, возникающих при обращении к такому субъекту защиты трудовых прав работников, как Федеральная инспекция труда.

В соответствии со ст. 354 ТК Федеральная инспекция труда — единая централизованная система, состоящая из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальных органов (государственных инспекций труда).

В соответствии с действующим законодательством Федеральная инспекция труда состоит из Федеральной службы по труду и занятости и территориальных органов — государственных инспекций труда субъектов Российской Федерации (сокращенно — Гострудинспекция в соответствующем субъекте)².

² Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. «Об утверждении положения о Федеральной службе по труду и занятости» (в ред. Постановления Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 43) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2901.

Основными задачами Федеральной инспекции труда являются: обеспечение соблюдения и защиты трудовых прав и свобод граждан, включая право на безопасные условия труда; обеспечение соблюдения работодателями законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; доведение до сведения соответствующих органов государственной власти фактов нарушений, действий (бездействия) или злоупотреблений, которые подпадают под действие трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Для достижения указанных задач органы, входящие в состав Федеральной инспекции труда, наделены рядом полномочий, перечисленных в ст. 356 ТК.

Отчет о работе государственной инспекции труда в городе Москве за 2008 г. дает представление о круге наиболее часто встречающихся вопросов, подлежащих рассмотрению инспекцией. В рамках предоставленных полномочий тематические (по отдельным вопросам трудового законодательства) и целевые (связанные с расследованием несчастных случаев, рассмотрением жалоб и других обращений граждан) проверки проводятся по следующим вопросам: заключения и исполнения коллективных договоров и соглашений; исполнения, изменения и прекращения действия трудовых договоров; рабочего времени и времени отдыха; оплаты и нормирования труда; дисциплины труда и трудового распорядка; регулирования труда женщин и лиц с семейными обязанностями; регулирования труда работников в возрасте до восемнадцати лет; проведения медицинских осмотров работников; обучения и инструктирования работников по охране труда; обеспечения работников средствами индивидуальной и коллективной защиты.

Перечисленное выше позволяет сделать вывод о том, что круг вопросов, отнесенных к компетенции Федеральной инспекции труда, довольно широк и разнообразен. Как показывает статистика, приведенная в отчете, немалую часть рассматриваемых вопросов занимают обращения работников по вопросам неурегулированных разногласий относительно применения работодателем трудового законодательства.

Фактически, рассматривая обращения и жалобы, органы Федеральной инспекции труда участвуют в рассмотрении индивидуальных трудовых споров. Однако данное положение дел вступает в противоречие с провозглашенным Конституцией РФ принципом разделения власти.

В связи с указанным многие ученые считают, что наделение Федеральной инспекции труда правом разрешать трудовые споры является ярким примером вмешательства исполнительной власти во власть судебную³, вследствие чего органы Федеральной инспекции труда

³ См.: *Абрамова О. В.* Судебная защита трудовых прав граждан // *Трудовое право.* 2005. № 1. С. 42; *Она же.* Защита трудовых прав работников // *Там же.* 2004. № 6. С. 34.

должны быть лишены полномочий по рассмотрению и разрешению индивидуальных трудовых споров.

С данным мнением трудно не согласиться, однако если изъять у органов Федеральной инспекции труда названное право, эффективность такого способа защиты трудовых прав, как государственный надзор и контроль, за соблюдением трудового законодательства будет существенно уменьшена.

Определение индивидуального трудового спора, содержащееся в ст. 381 ТК, дается через такое понятие, как «разногласие». Индивидуальный трудовой спор — это неурегулированное разногласие, переданное на рассмотрение в комиссию по трудовым спорам или в суд. Однако круг трудовых разногласий гораздо разнообразнее и его нельзя ограничить только трудовыми спорами (в смысле, вложенном в данное понятие законодателем). И действительно, если работник, не согласившись с наложенным на него дисциплинарным взысканием, обжалует его в порядке ст. 193 ТК в Федеральную инспекцию труда, это однозначно свидетельствует о наличии разногласия между сторонами трудового правоотношения. Однако, следуя логике законодателя, данное разногласие трудовым спором не является и не станет таковым до тех пор, пока работник не обратится в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров. Таким образом, законодатель наряду с органами по разрешению индивидуальных трудовых споров предусматривает и орган по разрешению трудовых разногласий.

Следует согласиться с мнением о том, что разногласия и споры с точки зрения их фактического содержания должны выступать как тождественные понятия⁴. Сущность неурегулированного трудового разногласия не меняется от того, будет ли его рассматривать и разрешать орган Федеральной инспекции труда, суд или комиссия по трудовым спорам. В данном случае меняется лишь юридическая природа разногласия, которая позволяет говорить либо о трудовом разногласии, либо о трудовом споре⁵.

Интересно отметить, что принятый в начале XX в. Устав о промышленном труде содержал нормы о компетенции фабричной инспекции труда, которая наряду с контрольно-надзорными функциями осуществляла и функции посредника по предупреждению трудовых споров⁶. Такая функция не была присуща трудовой инспекции западных стран и составляла в то время специфическую особенность российского законодательства⁷.

⁴ См.: *Сапфирова А. А.* Федеральная инспекция труда : орган по рассмотрению и разрешению трудовых споров или орган по урегулированию трудовых разногласий? // Трудовое право. 2008. № 2. С. 39.

⁵ См.: Там же. С. 36.

⁶ См.: Там же. С. 38.

⁷ См.: *Киселев И. Я.* Трудовое право России : историко-правовое исследование : учеб. пособие. М., 2001. С. 55.

В настоящее время органы Федеральной инспекции труда, являясь органами исполнительной власти, уполномочены рассматривать и разрешать индивидуальные трудовые разногласия, что противоречит принципу разделения власти и является недопустимым в правовом государстве.

Представляется, что негласно существующее в законе разделение на «трудовые споры» и «трудовые разногласия» является своего рода лазейкой, позволяющей наделить трудовые инспекции не свойственными им с точки зрения международных правовых актов полномочиями. Так, в европейских странах полномочие по восстановлению на работе незаконно уволенных или переведенных работников отнесено исключительно к компетенции трудовых судов, тогда как в нашей стране наряду с судами общей юрисдикции этим полномочием наделен орган исполнительной власти.

При поверхностном ознакомлении с нормами, регулирующими деятельность трудовых инспекций, подобный вывод сделать весьма сложно. Однако комплексный анализ норм ТК позволяет с уверенностью утверждать, что формулировка «восстановление нарушенных прав» работников (ст. 356 п. 13 ТК) включает в себя и полномочие по восстановлению на работе незаконно уволенных работников.

Законодатель, наделяя трудовые инспекции правом восстанавливать нарушенные права работников, не сделал никаких оговорок и включил в данное понятие все возможные трудовые права, закрепленные в ст. 21 ТК и в иных актах трудового законодательства. Таким образом, государственные инспекции труда в лице своих инспекторов вправе принимать решения о восстановлении нарушенного права работника, в том числе и права на изменение и расторжение трудового договора в установленном ТК порядке, заключающемся в восстановлении работников на работе.

Кроме того, в ряде статей ТК законодатель косвенно предусматривает право государственной инспекции труда принимать решения о восстановлении работников на работе. Например, ст. 83 ТК в числе оснований для прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, предусматривает следующие обстоятельства: восстановление на работе работника, ранее выполнявшего эту работу, по решению государственной инспекции труда или суда (п. 2 ч. 1); отмена решения суда или отмена (признание незаконным) решения государственной инспекции труда о восстановлении работника на работе (п. 11 ч. 1). Кроме того, согласно ст. 234 ТК работодатель обязан возместить работнику не полученный им заработок в результате отказа работодателя от исполнения или несвоевременного исполнения решения органа по рассмотрению трудовых споров или государственного правового инспектора труда о восстановлении работника на прежней работе.

Следует обратить внимание и на тот факт, что за защитой нарушенных трудовых прав в Федеральную инспекцию труда могут обратиться не только работники, но и государственные служащие, муниципальные

служащие, а также лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы. Данный вывод можно сделать исходя из следующего.

Конвенция МОТ № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле, ратифицированная Российской Федерацией в 1998 г., определяет, что объектами надзора и контроля являются все промышленные предприятия и предприятия торговли, а также некоммерческие службы. Наряду с этим ст. 2 Протокола МОТ от 22 июня 1995 г. к Конвенции 1947 г. (№ 81) об инспекции труда закрепляет возможность государств — участников Конвенции посредством декларации, прилагаемой к Протоколу, полностью или частично исключить из сферы его действия: а) важнейшие национальные (федеральные) органы государственной администрации; б) вооруженные силы, включая как военнослужащих, так и гражданский персонал; в) полицию и другие органы общественной безопасности; г) исправительные учреждения, включая как персонал тюрем, так и заключенных, занятых выполнением работ, если применение Конвенции к любой из этих категорий может вызвать особые проблемы существенного характера.

При ратификации данного Протокола Российская Федерация не исключила из сферы его действия ни один из перечисленных объектов. Следует отметить, что в отношении указанных выше лиц Федеральная инспекция труда практически никогда не реализует свои полномочия. Кроме того, ст. 11 ТК прямо исключает из сферы действия трудового законодательства труд военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы (если только они не выступают одновременно в качестве работодателей или их представителей). Данное положение дел противоречит нормам международного права и необоснованно сужает возможность отдельных категорий работников защитить нарушенные права посредством обращения в Гострудинспекцию.

Следующий момент, привлекающий внимание при рассмотрении вопроса защиты трудовых прав посредством обращения в Федеральную инспекцию труда, — это отсутствие в ТК и иных актах, содержащих нормы трудового права, закрепления срока давности обращения работника в трудовую инспекцию за восстановлением нарушенных трудовых прав.

Так, законодателем в ст. 386, 392 ТК установлено, что работник может обратиться за защитой нарушенных трудовых прав в комиссию по трудовым спорам или в суд в течение трех месяцев со дня, когда работник узнал или должен был узнать о нарушении своего права, а по спорам об увольнении работник может обратиться в суд в течение одного месяца со дня вручения ему копии приказа об увольнении либо со дня выдачи трудовой книжки. В случае пропуска указанных сроков работнику необходимо будет доказать уважительность причин такого пропуска. В результате орган по рассмотрению трудовых споров либо принимает решение о восстановлении срока и рассмотрении дела по существу, либо отказывает в защите нарушенного права по причине пропуска срока обращения за его защитой.

Следует согласиться с правовой позицией Конституционного Суда РФ, неоднократно указывавшего на то, что установление в законе срока для обращения в суд обусловлено необходимостью обеспечения стабильности и определенности административных и иных публичных правоотношений⁸. Применительно к органам судебной власти законодатель установил сроки для обращения в суд за защитой нарушенных прав, предусмотрел механизм восстановления пропущенных сроков, а также определил сроки принятия решений. А в отношении органов исполнительной власти, в частности в отношении государственной инспекции труда, такой важный вопрос не урегулирован.

Таким образом, в настоящее время гарантированное Конституцией РФ и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. право на судебную защиту реализуется с соблюдением порядка и сроков, определенных законом, а право на защиту прав в административном порядке осуществляется вне каких-либо временных ограничений⁹.

В результате, если нарушение субъективного трудового права работника произошло в 2007 г., а обратился он за его защитой в государственную инспекцию труда в 2009 г., то у государственного инспектора труда нет оснований отказать работнику в рассмотрении его обращения.

В связи с тем, что государственная инспекция труда не ограничена каким-либо сроком для вынесения предписания об устранении нарушений, тот факт, что нарушения законодательства зачастую выявляются за пределами срока привлечения работодателя к административной ответственности, во внимание административно-контрольными органами чаще всего не принимается. Однако при обжаловании законности предписания работодатель может сослаться на пропуск срока привлечения к административной ответственности (два месяца с момента совершения административного правонарушения, при длящемся правонарушении — с момента его обнаружения), являющийся безусловным обстоятельством, исключающим рассмотрение дела по существу, в том числе и рассмотрение вопроса о наличии или отсутствии состава правонарушения и виновности лица в его совершении.

⁸ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 18 ноября 2004 г. № 367-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Владимир и Ольга” на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 52 и частью 4 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (документ официально опубликован не был); Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2005 г. № 313-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Казьминой Татьяны Николаевны на нарушение ее конституционных прав частью четвертой статьи 112 и частью второй статьи 376 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Там же.

⁹ См.: *Щур-Труханович Л. В.* Восстановление работника на работе государственной инспекцией труда : недостатки правового регулирования. // *Кадры предприятия.* 2007. № 9. С. 28.

Следует отметить, что ТК не содержит никаких требований к содержанию обращения, направляемого работником в органы Федеральной инспекции труда. Также не урегулированы сроки рассмотрения обращений и случаи, когда в рассмотрении обращения может быть отказано.

В настоящее время деятельность государственной инспекции труда по восстановлению нарушенных прав работников законодательно не регламентирована. Указанные выше процедурные вопросы отражены только в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Однако более целесообразным представляется подробно закрепить процедуру обращения и рассмотрения заявлений и жалоб работников в отдельном нормативном правовом акте. Вариантом такого акта может стать административный регламент Федеральной службы по труду и занятости по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок», в котором будут урегулированы основные процедурные вопросы работы с обращениями, направленными работниками в органы Федеральной инспекции труда.

Требуется особо подчеркнуть, что в соответствии с принципом разделения власти обжалование судебных решений происходит в установленном законом порядке. Соответственно недопустимым является обращение работника в государственную инспекцию труда по вопросу, по которому уже имеется вынесенное судом решение. Данное положение закреплено в ст. 357 ТК. Однако, вследствие отсутствия обязательных требований к форме обращения работника в государственную инспекцию труда, на практике возникают случаи, когда государственный инспектор узнает о наличии решения по трудовому спору от работодателя в процессе проведения проверки после принятия обращения работника к производству. Во избежание подобных случаев необходимо закрепить требование об обязательном указании работником на наличие или отсутствие искового заявления, принятого судом к производству, или на наличие вынесенного по данному спору между работником и работодателем решения.

В соответствии с нормами ТК государственный инспектор труда может предъявлять работодателям и их представителям обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений трудового законодательства. Вместе с тем ни ТК, ни иные нормативные акты не устанавливают сроков исполнения предъявленных предписаний. Однако Кодекс об административных правонарушениях в ст. 19.5 закрепляет ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, предписания, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства.

Представляется целесообразным в ТК и в Кодексе об административных правонарушениях закрепить такую форму акта об устранении нарушений, как предписание, и установить срок его исполнения. Оправданным является предложение о том, что срок исполнения предписания и срок устранения выявленных нарушений необходимо определить до одного месяца. Так как в большинстве случаев устранение нарушений прав работников требует немедленного исполнения предписания, установление четкого срока его исполнения в один месяц или закрепление формулировки «в течение месяца» является нецелесообразным¹⁰. Например, если имеет место требование отмены незаконного приказа об увольнении или переводе, то предписание должно быть исполнено немедленно.

Трудовой кодекс в ст. 357 закрепляет срок обжалования предписаний государственного инспектора труда в суд, однако никаких сроков обжалования предписания в административном порядке не установлено.

Необходимо обратить внимание на то, что предписания государственных инспекторов труда могут быть обжалованы только в суды общей юрисдикции, так как в спорных правоотношениях организации и индивидуальные предприниматели выступают не как субъекты предпринимательской деятельности, а как работодатели, являющиеся участниками трудовых отношений. В связи с тем, что арбитражному суду не подведомственны споры, вытекающие из трудовых отношений, то дела, вытекающие из обжалования предписаний государственных инспекторов труда, в силу ч. 1 ст. 150 Арбитражного процессуального кодекса РФ не подлежат рассмотрению арбитражными судами.

Следует отметить, что положение ст. 357 ТК, устанавливающей десятидневный срок обжалования в суд предписания государственного инспектора труда, вступает в противоречие со ст. 256 Гражданского процессуального кодекса РФ, устанавливающей трехмесячный срок (с момента, когда стало известно о нарушении) судебного оспаривания решения, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, которыми, по его мнению, нарушены его права и свободы (данный срок обращения в суд распространяется и на организации).

Трудовой кодекс РФ, не являясь актом законодательства о гражданском судопроизводстве, устанавливает сокращенные процессуальные сроки для обжалования работодателями актов государственной инспекции труда по сравнению с теми, что установлены в Гражданском процессуальном кодексе РФ. Такое положение дел отвечает интересам работника, однако вступает в противоречие с нормами процессуального законодательства.

¹⁰ См.: Санфирова А. А. Федеральная инспекция труда : орган по рассмотрению и разрешению трудовых споров или орган по урегулированию трудовых разногласий? С. 35.

Представляется, что при разрешении вопроса о сроках обжалования предписаний государственных инспекторов труда в административном порядке следует руководствоваться по аналогии нормой о десятидневном сроке обжалования.

Кроме того, неоднозначно решен вопрос о том, приостанавливает ли обжалование предписания государственного инспектора труда его исполнение содержащихся в нем требований. Так, при обжаловании предписания в суд в соответствии с ч. 4 ст. 254 Гражданского процессуального кодекса РФ «суд вправе приостановить действие оспариваемого решения до вступления в законную силу решения суда». Данная мера является вполне оправданной, так как в ряде случаев исполнение предписания государственного инспектора труда может не только затронуть права конкретного работника и работодателя, но и коснуться прав иных работников, например при наличии требования об отмене приказа об увольнении или переводе работника и о восстановлении работника. В случае обжалования решения государственного инспектора труда в административном порядке вопрос приостановления исполнения оспариваемого решения не урегулирован. В связи с неурегулированностью процедуры административного обжалования предписаний государственных инспекторов труда наиболее выгодным для работодателя является обращение непосредственно в суд.

Подводя итог, следует отметить, что, предоставляя работникам такой способ защиты нарушенных трудовых прав, как обращение в органы, осуществляющие государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства, в частности обращение в органы Федеральной инспекции труда, законодатель оставляет многие процедурные вопросы неурегулированными, снижая тем самым эффективность правовых норм. Кроме того, некоторые вопросы, урегулированные законодателем, прямо противоречат нормам не только процессуального, но и международного права.

Воронежский государственный университет
Мальшикина Е. Е., аспирантка

Voronezh State University
Malyschkina E. E., Post-graduate Student