

Сапфинова Аполлиния Александровна

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой земельного,
трудового и экологического права
Кубанского государственного аграрного университета

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСПЕКТОРОВ ТРУДА, РЕАЛИЗУЮЩИХ ПОЛНОМОЧИЯ ПО ЗАЩИТЕ ТРУДОВЫХ ПРАВ РАБОТНИКОВ [1]

Аннотация:

В статье рассматриваются вопросы привлечения к ответственности государственных инспекторов труда как работников и как представителей власти. Делается вывод о том, что государственный инспектор труда должен нести повышенную ответственность, адекватную поощрению за качественную реализацию своих полномочий.

Ключевые слова:

государственный инспектор труда, ответственность за неисполнение трудовых обязанностей, ответственность государственного инспектора труда как представителя власти.

Sapfirova Apollinaria Aleksandrovna

LLD, Professor,
Head of Land, Labour and Environmental
Law Department,
Kuban State University of Agriculture

RESPONSIBILITY OF STATE LABOUR INSPECTORS IMPLEMENTING POWERS ON THE PROTECTION OF LABOUR RIGHTS [1]

Summary:

The article deals with the prosecution of state labour inspectors as workers and as government officials. The author concludes that the state labour inspector should be a subject to enhanced responsibility comparable with the incentives for efficient implementation of his powers.

Keywords:

state labour inspector, responsibility for failure to perform employment duties, responsibility of a state labour inspector as a government official.

Государство обеспечивает защиту прав граждан, в том числе и трудовых, всеми не запрещенными законом способами (ст. 2, 45 Конституции РФ). Выбор способа защиты трудовых прав производится по усмотрению самого правообладателя: можно прибегнуть к самозащите, обратиться в профсоюз, в комиссию по трудовым спорам или же воспользоваться правом жалобы в прокуратуру, федеральную инспекцию труда, подать исковое заявление в суд и т. д. Все обозначенные способы защиты трудовых прав работников имеют альтернативный характер, то есть работник может потребовать защиты нарушенных трудовых прав, используя любой из них.

Среди всех способов защиты особое место занимает защита трудовых прав органами государства. Государство, предоставив работодателю некую власть над работником [2], должно эту власть ограничивать, в том числе и деятельностью соответствующих органов государственного надзора (контроля), уполномоченных защищать трудовые права работников. Власть и подчинение выступают критериями, позволяющими государству в случае необходимости вмешиваться в сложившиеся в процессе труда отношения и сдерживать власть работодателя. Реализация органами государства таких полномочий предполагает эффективность защиты трудовых прав и поддержание стабильности общества.

Обеспечивая защиту трудовых прав работников, государственный инспектор труда должен соблюдать действующее законодательство. К сожалению, ни в одном нормативном правовом акте не установлена конкретная ответственность федеральной инспекции труда как государственного органа. Очевидно, что ее ответственность проявляется через ответственность должностных лиц – государственных инспекторов труда.

Известно, что виновные должностные лица в зависимости от правонарушения привлекаются к дисциплинарной, административной, уголовной и/или материальной ответственности. В отношении государственных инспекторов труда законодатель детально урегулировал основания и порядок привлечения к дисциплинарной, материальной (за служебный проступок предусмотрены соответствующие дисциплинарные взыскания, возмещение ущерба [3]), уголовной (например, ст. 285 УК РФ), административной (ст. 19.6.1 КоАП РФ) ответственности.

Для исследования вопросов привлечения к ответственности государственных инспекторов труда следует разграничивать их правовой статус, то есть учитывать то, что они выступают в двух ипостасях: как работники и как представители власти.

Если государственный инспектор труда привлекается к дисциплинарной или материальной ответственности, то очевидно, что он привлекается к ответственности, во-первых, как работник,

а во-вторых, на основании Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Иными словами, государственный инспектор труда привлекается к ответственности за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение им как гражданским служащим возложенных на него служебных обязанностей. Так, статьями 57, 58 указанного закона предусмотрены не только такие виды дисциплинарных взысканий, как замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение с гражданской службы по определенным основаниям, но и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, к которым относятся и государственные инспекторы труда.

Еще раз подчеркнем, что существенным моментом в деятельности этих должностных лиц является тот факт, что они выступают не только как государственные гражданские служащие, реализующие полномочия органа государства, но и как представители власти государства, осуществляющие защиту трудовых прав работников. Эта особенность накладывает отпечаток на всю деятельность инспектора, фактически устанавливая его повышенную ответственность. На первый взгляд, это оправданно, поскольку властные полномочия инспектора должны «компенсироваться» соответствующей ответственностью. Однако такую повышенную ответственность необходимо возмещать и более высокими и дифференцированными стимулирующими выплатами. Неслучайно в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. отмечается необходимость создания условий эффективной реализации государственными гражданскими служащими своих полномочий [4], а в Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015–2020 гг.), отдельным пунктом предусмотрена модернизация заработной платы инспекторов труда, включающая в себя заключение с ними актуальных в настоящее время и эффективных контрактов [5].

Итак, государственные инспекторы труда несут дисциплинарную и материальную ответственность в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» как обыкновенные работники. С этих позиций они не привлекаются к ответственности как государственные инспекторы труда, то есть как представители власти. При привлечении же их к административной и уголовной ответственности государственные инспекторы труда несут ответственность за ненадлежащее исполнение или неисполнение своих полномочий как представители власти. Это очень важное разграничение видов ответственности.

С учетом этой особенности в КоАП РФ предусмотрена административная ответственность государственных инспекторов труда в виде административного штрафа за несоблюдение ими требований законодательства о государственном контроле (надзоре) (ст. 19.6.1 КоАП РФ). Такие нарушения могут быть выражены в проведении проверки при отсутствии оснований, несоблюдении сроков ее проведения, отсутствии акта о проведенной проверке и т. д. [6, ст. 20]. Если нарушение совершено повторно или совершено грубое нарушение (например, проведение проверки без приказа, непредоставление акта проверки), то административный штраф накладывается в повышенном размере.

Заметим, что сообразно административной ответственности юридических лиц, проявляющейся через административную ответственность их должностных лиц, вполне можно было бы установить административную ответственность федеральной инспекции труда или государственных инспекций труда в субъекте РФ, должностные лица которых были привлечены к административной ответственности как представители власти. Иными словами, если государственный инспектор труда был привлечен к административной ответственности как представитель государственной власти, то одновременно необходимо привлекать к административной ответственности и государственную инспекцию труда в субъекте РФ, в которой осуществляет свою деятельность виновный инспектор труда. Это, на наш взгляд, справедливое и обоснованное решение, которое будет положительным образом влиять на качество реализации государственными инспекторами труда своих полномочий.

В Уголовном кодексе РФ также значатся составы преступлений, субъектом ответственности которых является государственный инспектор труда (например, за получение взятки (ст. 290 УК РФ)). Обратим внимание на ст. 285 УК РФ как норму, которая может быть применима к инспектору труда. Согласно указанной статье злоупотребление должностными полномочиями есть использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан, организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Иными словами, для должностного лица злоупотребление властью означает уголовно наказуемую шикану. Однако в данном случае не следует

считать, что она (шикана) «превращается» в преступление, хотя ответственность за нее предусмотрена УК РФ. Дело в том, что устоявшееся мнение о том, что права должностного лица являются одновременно его обязанностями, воспринято законодателем в полном объеме. Приходится заключить, что ответственность, предусмотренная ст. 285 УК РФ, фактически устанавливается за злоупотребление должностными обязанностями. Отметим, что в ст. 52 Конституции РФ четко закреплено, что «права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба».

Вместе с тем между правами и обязанностями должностных лиц есть различие: «Государственный орган имеет обязанности перед государством, права же его направлены к отдельным организациям и физическим лицам» [7]. Сообразно этому государственные инспекторы труда могут злоупотреблять предоставленными им правами по отношению к отдельным организациям и физическим лицам и не выполнять обязанности перед государством. Таким образом, определение злоупотребления должностными полномочиями как использования должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы означает невыполнение или ненадлежащее выполнение должностных обязанностей перед государством в форме злоупотребления.

С другой стороны, злоупотребление должностными лицами обязанностями перед государством не позволяет сбрасывать со счетов одновременную реализацию этими должностными лицами прав в отношении отдельных организаций и физических лиц не в соответствии с теми целями, на достижение которых направлены эти права, и с намерением причинить вред поднадзорным субъектам (злоупотребление правами).

Злоупотребление должностными полномочиями имеет место в тех случаях, когда нарушаются публичные и частные интересы. Публичные интересы ущемляются, так как происходит невыполнение или ненадлежащее выполнение должностных обязанностей перед государством, а частные интересы нарушаются в случае реализации должностными лицами прав в отношении объектов надзора не в соответствии с теми целями, на достижение которых направлены эти права, и с намерением причинить им вред.

В заключение отметим, что государственный инспектор труда – это представитель государственной власти, который должен нести повышенную, но адекватную поощрению за качественную реализацию своих полномочий ответственность.

Ссылки и примечания:

1. Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского государственного научного фонда (проект № 16-03-00037, тип проекта «а»).
2. Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права. М., 1918. С. 28–33.
3. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
4. Концепция повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015–2020 гг.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rostrud.ru/openrostrud/237329.shtml> (дата обращения: 03.05.2016).
5. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. [Электронный ресурс]. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».
6. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 28 нояб. 2015 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
7. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 83.

References and notes:

1. This article was prepared with the financial support of the Russian State Science Foundation (Project № 16-03-00037, type "a" of the project).
2. Tal, LS 1918, *Essays of industrial worker rights*, Moscow, p. 28-33.
3. 'Federal Law of July 27, 2004 № 79-FZ "On State Civil Service of the Russian Federation"' 2004, *SZ the Russian Federation*, no. 31, art. 3215.
4. *The concept of increasing the effectiveness of enforcement of labor laws and other normative legal acts containing norms of labor law (2015-2020)* 2015, retrieved 03 May 2016, <<http://www.rostrud.ru/openrostrud/237329.shtml> >.
5. *The basic directions of activity of the Government of the Russian Federation for the period until 2018* 2016, Access from legal system "Garant".
6. 'Federal Law of 26 December 2008 № 294-FZ (ed. of 28 November 2015) "On protection of rights of legal entities and individual entrepreneurs in the exercise of state control (supervision) and municipal control"' 2008, *SZ the Russian Federation*, no. 52 (part 1), art. 6249.
7. Lazarev, BM 1972, *The competence of the management bodies*, Moscow, p. 83