

Сапфинова Аполлинария Александровна

Sapfirova Apollinaria Aleksandrovna

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой земельного,
трудового и экологического права
Кубанского государственного аграрного
университета имени И.Т. Трубилина

LL.D, Professor,
Head of the Land, Labour
and Environmental Law Department,
Kuban State Agrarian University

ПРОБЛЕМЫ ОБРАЩЕНИЯ РАБОТНИКОВ ЗА ЗАЩИТОЙ ТРУДОВЫХ ПРАВ В ФЕДЕРАЛЬНУЮ ИНСПЕКЦИЮ ТРУДА И ИСПОЛНЕНИЯ ПРЕДПИСАНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСПЕКТОРОВ ТРУДА

THE PROBLEM OF THE EMPLOYEES' APPEAL TO THE FEDERAL LABOUR INSPECTORATE TO PROTECT THEIR LABOUR RIGHTS AND THE ENFORCEMENT OF STATE LABOUR INSPECTORS' REGULATIONS

Аннотация:

В статье рассматриваются вопросы обращения работников за защитой трудовых прав в федеральную инспекцию труда. Анализируя действующее законодательство и практику его применения, автор делает выводы о важности взвешенного внедрения электронного трудового договора без выхолащивания его содержания путем простого многократного копирования условий и его размножения «под копирку»; необходимости установления в ст. 357 ТК РФ 3-летнего срока давности рассмотрения обращений в федеральную инспекцию труда о нарушении трудовых прав; четких сроках обжалования предписаний государственных инспекторов труда в ТК РФ; введении обязательного досудебного порядка рассмотрения трудовых споров; закреплении статуса предписания государственного инспектора труда в виде исполнительного документа для принудительного списания денежных средств со счета работодателя.

Ключевые слова:

сроки обращения работника, федеральная инспекция труда, предписания, сроки обжалования предписания, исполнительный документ, электронный трудовой договор.

Summary:

The study discusses the employees' appeal to the Federal Labour Inspectorate to protect their labour rights. Having analysed the current legislation and case law, the author concludes that it is important to introduce an e-employment contract properly and avoid multicopying its terms. The three-year statute of limitations on appeals to the Federal Labour Inspectorate to protect labour rights should be enshrined in Article 357 of the Labour Code of the Russian Federation. The precise time limit for appeal against the regulations of state labour inspectors is to be fixed in the Labour Code of the Russian Federation. It is necessary to introduce the compulsory pre-trial procedure for settling labour disputes as well. Besides, the regulation of a state labour inspector should be presented in the form of a writ of execution, i.e. the employer's account should be levied.

Keywords:

time limit for the employee's appeal, Federal Labor Inspectorate, regulations, time limit for appeal against regulation, writ of execution, e-employment contract.

Деятельность федеральной инспекции труда – это один из востребованных инструментов защиты трудовых прав работников из числа предусмотренных в ст. 352 Трудового кодекса РФ. Данный способ реализуется путем федерального надзора за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных актов, содержащих нормы трудового права. С учетом приоритетного взаимодействия федеральной инспекции труда с работодателями порядок осуществления надзора нуждается в реформировании.

На заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам 13.07.2016 г. выявлены 11 приоритетных направлений стратегического развития России до 2018 и 2025 гг. (протокол № 1), среди которых обозначена реформа контрольной и надзорной деятельности [1]. Программа данной реформы охватывает 8 проектов Минэкономразвития РФ, Минюста РФ, Минтруда РФ, Минэкономсвязи РФ и Аналитического центра при Правительстве РФ. В частности, Минтруд РФ разработал такие проекты, как «Развитие кадрового потенциала», «Предупреждение и профилактика коррупции» (утверждены протоколом заседания проектного комитета от 24.04.2018 г. № 3) [2], Минюст РФ – «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований», Минэкономразвития РФ – «Система оценки» и т. д.

В качестве цели реформы надзорной деятельности провозглашено снижение количества смертельных случаев, заболеваний и отравлений, уровня административной нагрузки на работодателей на 50 % к концу 2025 г. (соответственно повышение в 2 раза качества осуществления надзорной функции) и степени материального ущерба на 30 % также к концу 2025 г. [3]. В современных условиях заявленная цель достигается несколькими путями: во-первых, в виде обосно-

вания риск-ориентированного подхода к проведению плановых проверок; во-вторых, цифровизацией деятельности государственных инспекторов труда и работодателей; в-третьих, сроками давности обращения работников за защитой трудовых прав и сроками и порядком обжалования предписаний государственных инспекторов труда.

1. В процесс надзорной деятельности федеральной инспекции труда активно внедряется риск-ориентированный подход, охватывающий распределение работодателей между определенными категориями риска и осуществление плановых проверок по проверочным листам. К наиболее часто проверяемым работодателям высокого и значительного риска в России отнесено 5–10 %. Именно поэтому Роструд небезосновательно считает использование обозначенного подхода при плановых проверках способом снижения административной нагрузки на работодателей. Так, с 01.01.2018 г. в отношении работодателей, отнесенных к категории умеренного риска, плановые проверки проводятся по проверочным листам, а с 01.07.2018 г. листы будут применяться и к остальным работодателям [4]. Анализ проверочных листов показывает попытку их составителей «переложить» все трудовое законодательство и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, на эту форму инспектирования.

Идея заслуживает поддержки, но для ее эффективной реализации необходимо также внедрить цифровые технологии непосредственно в деятельность федеральной инспекции труда и всех работодателей, что является трудоемкой и финансово затратной задачей. Однако это процесс будущего, а сейчас государственным инспекторам труда нужно значительно больше рабочего времени на проведение одной плановой проверки по проверочным листам, нежели до 01.01.2018 г. Возникают вопросы о снижении качества проверок, формальности их реализации, которые не позволяют предупредить нарушения трудовых прав работников.

2. Цифровизация деятельности государственных инспекторов труда и работодателей – одно из приоритетных направлений реформы надзорной деятельности. Внедрение проекта «Открытая инспекция труда», интернет-сервиса «Электронный инспектор», подготовка пилотного проекта электронного кадрового документооборота (его участниками являются, например, Газпромбанк, РЖД и т. д.) – это звенья цифровизации надзорной работы государственных инспекторов труда. К сожалению, используя, в частности, сервис «Электронный инспектор», работодатель может указать недостоверные сведения, тем более что нет четкой ответственности за предоставление информации, не соответствующей действительности. Думается, необходимо подготовить не только этот механизм ответственности работодателя, но и инструмент экономического стимулирования соблюдения трудовых прав работников.

Примечательно, что в последних интервью руководство Роструда планирует внедрить сервис «Электронный инспектор», создав единое информационное пространство для проведения проверочных мероприятий и активного консультирования добросовестных работодателей для исключения нарушений трудовых прав работников [5]. На экономическом форуме 2017 г. представители Роструда, Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ активно обсуждали идею введения электронного трудового договора. С одной стороны, это позволит в электронном режиме осуществлять надзорные мероприятия в отношении работодателя, снижая административную нагрузку, затраты времени, бумаги и прочих ресурсов на проверку. С другой стороны, необходимо взвешенно внедрять электронный трудовой договор, не выхолащивая его содержание путем простого многократного копирования условий и его размножения «под копирку». Иными словами, активно цифровизируя трудовую деятельность работодателя, нужно соблюдать не только баланс интересов, но и принцип справедливости [6].

3. Применение работниками способов защиты трудовых прав связано со сроками давности их обращения за защитой, установленными в ст. 392 ТК РФ. До недавнего времени в судебной практике использовался следующий альтернативный подход: например, если работник выбрал обращение в федеральную инспекцию труда как способ защиты и, соответственно, пропустил срок давности обращения в суд ввиду длительности рассмотрения жалобы инспектором труда, то суды не признавали уважительной такую причину пропуска обращения работника в суд [7].

В настоящее время в аналогичных ситуациях судам рекомендовано восстанавливать срок давности обращения, но при условии, что работник своевременно обратился в государственную инспекцию труда или прокуратуру, рассчитывая на разрешение трудового разногласия во внесудебном порядке, и ждал исполнения работодателем правомерно выданного предписания или представления [8].

В то же время, если срок давности обращения в суд четко установлен в ст. 392 ТК РФ, то срок давности обращения с жалобой в федеральную инспекцию труда не предусмотрен. Это значит, что если трудовые права работника нарушены, например, 3 года или 5 лет назад, то государственный инспектор труда обязан восстановить их, выдав работодателю предписание. Конечно, привлечь виновное должностное или юридическое лицо к административной ответственности в таких случаях вряд ли возможно, поскольку срок давности составляет 1 год со дня совершения административного правонарушения (ст. 4.5 КоАП РФ). Отказ работнику в восстановлении нарушенных трудовых прав в данных обстоятельствах неправомерен.

Государственные инспекторы труда, конечно, не вправе не рассматривать такие жалобы, ссылаясь на давний срок нарушения трудовых прав и объясняя, что срок привлечения виновных лиц к административной ответственности за подобные нарушения истек. Эта проверка чаще всего не сопровождается административным штрафом. Очевидно, что если работодатель 2 года назад не выдал заработную плату работнику и последний спустя указанное время обратился с жалобой в государственную инспекцию труда, то инспектор при выявлении нарушения трудовых прав должен выдать предписание работодателю. Однако его привлечение к административной ответственности происходит в соответствии со ст. 4.5 КоАП РФ. Как правило, в силу истечения сроков давности привлечения к административной ответственности работодатель освобождается от ответственности. Аналогичная ситуация наблюдается и при нарушении других трудовых прав работников.

Нам представляется, что необходимо установить четкий срок давности обращения за защитой трудовых прав в федеральную инспекцию труда. Этот вопрос уже поднимался в литературе [9, с. 60], и в настоящее время ученые также уделяют внимание данной проблеме [10]. Предлагается установить для всех органов исполнительной власти общий срок давности обращения – 3 года со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав, об отказе органа или должностного лица в удовлетворении его требований. Думается, что для исключения пробелов в законодательстве, возможно, следует в ст. 357 ТК РФ предусмотреть 3-летний срок давности рассмотрения обращений о нарушении трудовых прав в федеральную инспекцию труда.

Другая проблема связана со сроком давности обжалования работодателями предписаний государственных инспекторов труда. Тот факт, что Верховный суд РФ долгое время не мог определиться, в каком порядке (исковом или административном) правильно обжаловать данные акты, позволяет говорить о спорности (проблемности) определения сроков обжалования. Если в 2015 г. судам было рекомендовано рассматривать такие дела в исковом порядке [11], то с декабря 2016 г. – в порядке, предусмотренном КАС РФ [12]. Сложность возникает при установлении сроков обжалования предписаний в суд: в ст. 219 КАС РФ предусмотрены 3 месяца со дня, когда работодателю стало известно о нарушении его прав и законных интересов, а в ст. 357 ТК РФ оговорен специальный срок – 10 дней со дня получения работодателем предписания. При подобной конкуренции норм, безусловно, должно действовать специальное положение – ч. 2 ст. 357 ТК РФ, которое определяет выдачу предписания только при выявлении очевидного нарушения трудовых прав и одновременном обращении работника, например, в инспекцию труда и суд (на это обращает внимание Верховный суд РФ [13]). В случае если нарушение трудовых прав не очевидное, то 10-дневный срок, отведенный на обжалование предписаний, не применяется. Следовательно, должен действовать общий срок, закрепленный в ст. 219 КАС РФ. Однако четкости в этом вопросе нет.

4. Работник может использовать любой из предложенных ему законодательством способов защиты. ТК РФ не предусмотрел обязательный досудебный порядок рассмотрения трудовых споров. Мы не раз подчеркивали, что досудебный порядок не лишает возможности судебной защиты трудовых прав и не создает препятствий для ее реализации, тем более что ранее федеральная инспекция труда уже обладала таким правом [14].

Возвращение досудебного порядка позволит нивелировать трудовое разногласие, не «доводя» его до статуса трудового спора. Недавно Верховный суд РФ разработал законопроект о необходимости примирения сторон [15], когда иск уже подан в суд, а также высказал мнение о введении обязательного досудебного порядка рассмотрения трудовых споров. Думается, что это позволит рационально использовать ресурс федеральной инспекции труда и снизить нагрузку на суды, повысив качество рассмотрения обращений.

5. В докладах Роструд не раз предлагал меры по совершенствованию действующего законодательства. Так, в докладе 2017 г. небезосновательно выдвинуто предложение о закреплении статуса предписания государственного инспектора труда с требованием устранить нарушения законодательства об оплате труда как исполнительного документа [16]. Прежде всего это связано с тем, что работникам будет гарантировано исполнение предписания, т. е. выдача заработной платы. В настоящее время возможность принудительно списать денежные средства со счета работодателя в счет зарплаты работникам отсутствует, чем и пользуются недобросовестные работодатели. Нам представляется это предложение разумным и заслуживающим поддержки.

Ссылки:

1. Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам [Электронный ресурс] : стенографический отчет // Совет при Президенте по стратегическому развитию и приоритетным проектам. 2016. 13 июля. URL: http://strategy2030.midural.ru/sites/default/files/files/stenogramma_zasedaniya_soveta_13.07.2016.pdf (дата обращения: 29.06.2018).
2. Реформа контрольной и надзорной деятельности [Электронный ресурс] : протокол заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития РФ от 24 апр. 2018 г. № 3 // Аналитический центр при Правительстве РФ. URL: <http://контроль-надзор.pf/upload/iblock/9f4/9f4f5b648edaeaa804e215a69c5095a5.pdf> (дата обращения: 29.06.2018).

3. Реформа контрольной и надзорной деятельности [Электронный ресурс] : приоритетная программа // Официальный сайт органов власти ЯНАО. URL: http://правительство.янао.рф/power/iov/building_dep/State_town-planning_control/Prior_programma_reforma (дата обращения: 29.06.2018).
4. Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов) для осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права [Электронный ресурс] : приказ Роструда от 10 нояб. 2017 г. № 655 // Официальный интернет-портал правовой информации. 2018. 24 янв. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201801240030> (дата обращения: 29.06.2018) ; Положение о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права : постановление Правительства РФ от 1 сент. 2012 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 37. Ст. 4995.
5. Электронный инспектор – сервис самопроверок [Электронный ресурс] // Сайт Федеральной службы по труду и занятости. URL: <http://онлайнинспекция.рф/inspector> (дата обращения: 29.06.2018).
6. Volkova V.V., Petrushkina A.V., Sapfirova A.A. Justice in judicial and non-judicial practice in the administration of the Russian labor law: problems and prospects // *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2016. Vol. 7, no. 7. P. 1891–1898.
7. Апелляционное определение Московского городского суда от 18 февр. 2016 г. по делу № 33-2133/2016 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 20 янв. 2016 г. по делу № 33-220/2016 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 29 сент. 2017 г. по делу № 33-16547/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Обзор судебной практики Верховного суда РФ за первый квартал 2011 г. : утв. Президиумом Верховного суда РФ 1 июня 2011 г. // Бюллетень Верховного суда РФ. 2011. № 9. С. 12–25.
8. О применении судами законодательства, регулирующего труд работников, работающих у работодателей – физических лиц и у работодателей – субъектов малого предпринимательства, которые отнесены к микропредприятиям : постановление Пленума Верховного суда РФ от 29 мая 2018 г. № 15 // Российская газета. 2018. 6 июня.
9. Хабриева И.Я. Право граждан на обращения: проблемы правового регулирования // Права человека в России и правозащитная деятельность государства : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. 2003 г. 12 мая / под ред. В.Н. Лопатина. СПб., 2003.
10. Пресняков М.В. Сроки исковой давности в трудовом праве: о словах и терминах // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 53–66.
11. О направлении информации по категориям гражданских дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции в исковом порядке [Электронный ресурс] : письмо Верховного суда РФ от 5 нояб. 2015 г. № 7-ВС-7105/15. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
12. Определение Верховного суда РФ от 19 дек. 2016 г. № 75-КГ16-14 [Электронный ресурс] // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <http://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-19122016-n-75-kg16-14/> (дата обращения: 29.06.2018).
13. Определение Верховного суда РФ от 26 дек. 2017 г. № 31-КГ17-5 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Правила о возмещении работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей : утв. постановлением Верховного Совета РФ от 24 дек. 1992 г. : в ред. федер. закона от 24 нояб. 1995 г. Утратили силу // Ведомости Верховного Совета РФ. 1993. № 2. Ст. 71 ; Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4562.
15. О внесении в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур» [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верховного суда РФ от 18 янв. 2018 г. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Доклад об осуществлении государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и надзора в сфере социальной защиты населения за 2017 г. [Электронный ресурс] // Единый портал Федеральной службы по труду и занятости. URL: <https://www.rostrud.ru> (дата обращения: 29.06.2018).

References:

Khabrieva, IYa & Lopatin, VN (ed.) 2003, 'The right of citizens to appeal to the court: problems of legal regulation', *Prava cheloveka v Rossii i pravozashchitnaya deyatel'nost' gosudarstva: sbornik materialov Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*, May 12, St. Petersburg, (in Russian).

'On the Legal Labour Regulation of Workers Employed by Natural Persons and Self-Employed Entrepreneurs at Micro-Sized Enterprises by the courts: the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 15 as of May 29, 2018' 2018, *Rossiyskaya gazeta*, June 06, (in Russian).

Pryesnyakov, MV 2018, 'Terms of Limitation in Labour Law: about Words and Definitions', *Journal of Russian Law*, no. 3, pp. 53-66. https://doi.org/10.12737/art_2018_3_5.

Volkova, VV, Petrushkina, AV & Sapfirova, AA 2016, 'Justice in judicial and non-judicial practice in the administration of the Russian labor law: problems and prospects', *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, vol. 7, no. 7, pp. 1891–1898.