

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСПЕКЦИЙ ТРУДА

Аннотация.

Актуальность и цели. Соблюдение трудовых прав граждан, в особенности обеспечение гарантий на своевременную выплату им заработной платы, безусловно, является целью как органов прокуратуры России, так и Государственных инспекций труда. Учитывая социальную значимость вопроса оплаты труда, прокуроры, наряду с Государственными инспекциями труда, проводят проверки работодателей и привлекают нарушителей к установленной законом ответственности. Эффективное взаимодействие указанных органов позволяет улучшить состояние законности в сфере трудовых правоотношений.

Материалы и методы. Автором проведен анализ норм действующего законодательства, применяемых органами прокуратуры и Государственными инспекциями труда в ходе взаимодействия.

Результаты. В результате анализа установлены проблемы правоприменения в рассматриваемой сфере и отсутствие правового механизма привлечения руководителей Государственных инспекций труда к административной ответственности за нарушение трудового законодательства.

Выводы. Необходимо на законодательном уровне установить меру ответственности и порядок привлечения к ней руководителей Государственных инспекций труда, допустивших административные правонарушения в сфере трудовых правоотношений.

Ключевые слова: прокуратура, Государственная инспекция труда, трудовое право, прокурорская проверка, прокурорский надзор.

S. A. Goncharov

COOPERATION OF PROSECUTOR'S AUTHORITIES AND STATE LABOR INSPECTIONS

Abstract.

Background. Observance of the labor rights of citizens, especially providing guarantees for the timely payment of wages to them, is certainly the goal of both the prosecutor's offices of Russia and the state labor inspectorates. Taking into account the social importance of the issue of labor remuneration, prosecutors, along with state labor inspectorates, conduct inspections of employers and punish violators. Effective interaction of these bodies allows improving the state of legality in the sphere of labor legal relations.

Materials and methods. The author analyzed the norms of the current legislation applied by the prosecutor's offices and the state labor inspectorate during the interaction.

Results. As a result of the analysis, the problems of law enforcement in the sphere under consideration and the absence of a legal mechanism for involving heads of state labor inspectorates in administrative responsibility for violation of labor legislation must be established.

Conclusions. It is necessary to establish, at the legislative level, a measure of responsibility and the procedure for involving heads of State labor inspectorates who committed administrative violations in the sphere of labor relations.

Key words: prosecutors, state labor inspection, labor law, prosecutorial examination, public Prosecutor's supervision.

В системе государственных органов отдельное место занимает Федеральная служба по труду и занятости (далее – Роструд) и ее территориальные подразделения.

В соответствии с п. 1 Положения о Федеральной службе по труду и занятости, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 324, Роструд является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда и занятости [1].

Система органов Роструда подразумевает наличие в каждом субъекте Российской Федерации его территориального подразделения – Государственной инспекции труда (далее – ГИТ, Инспекция).

Как отмечают Е. Зайцев и Н. Матюшина, при проведении проверок соблюдения трудового законодательства должностные лица государственной инспекции по труду и занятости требуют от работодателей соблюдения общих прав для всех категорий работников, а также особых гарантий и компенсаций, установленных законом в зависимости от семейного положения, квалификации, возраста, должности и других особенностей [2].

Соблюдение трудовых прав граждан, в особенности обеспечение гарантий на своевременную выплату им заработной платы, безусловно, является целью и органов прокуратуры России. Учитывая социальную значимость вопроса оплаты труда, прокуроры, наряду с Государственными инспекциями труда, проводят проверки работодателей, и в результате принятия ими мер реагирования нарушители трудовых прав привлекаются к установленной законом ответственности.

Однако основная работа на данном направлении, в связи со значительным ее объемом, осуществляется Государственными инспекциями труда – организациями, специализирующимися на защите трудовых прав граждан. Кроме того, в соответствии со ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы [3].

Деятельность ГИТ и органов прокуратуры на рассматриваемом участке надзорной деятельности тесно связана. Учитывая, что задержки выплаты заработной платы, факты уклонения от оформления трудовых отношений, иные нарушения в этой сфере стали массовыми с 90-х гг. XX в. и в большей или меньшей степени характерны для работодателей до настоящего времени, стратегия взаимодействия между органами прокуратуры и Роструда давно сформировалась.

С целью укрепления законности в сфере трудовых правоотношений указанные органы на постоянной основе обмениваются актуальной информацией, в том числе о лицах, привлеченных к административной ответственности по ст. 5.27, 5.27.1 КоАП РФ. Учитывая, что санкциями указанных норм права за повторное правонарушение предусмотрено более суровое наказание, орган, возбуждающий административное производство, должен обладать сведениями о том, привлекался ли ранее субъект к ответственности по данной статье КоАП РФ.

Кроме того, в большинстве органов прокуратуры налажено поступление из ГИТ сведений о выявленных правонарушениях. Прокурор обладает гораздо более широким спектром полномочий по защите трудовых прав. К примеру, получив информацию Инспекции о невыплате заработной платы в той или иной организации, он правомочен незамедлительно обратиться в суд в порядке ст. 45 ГПК РФ с заявлениями о взыскании денежных средств с организации или индивидуального предпринимателя, задолжавшего их своим работникам. Также при наличии признаков уголовно наказуемого деяния, предусмотренного ст. 145.1 УК РФ, прокурор своим постановлением в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ вправе инициировать доследственную проверку в отношении работодателя, не выплачивавшего зарплату на протяжении двух месяцев полностью или трех – частично.

Своим представлением прокурор также может поставить вопрос о дисциплинарной ответственности должностных лиц, виновных в нарушении прав трудящихся.

Все эти «инструменты» отсутствуют у Государственных инспекций труда. В этой связи эффективная работа по защите трудовых прав граждан, заставляющая нерадивого работодателя отказаться от идеи наживаться в ущерб своим работникам, возможна при взаимодействии органов прокуратуры и Роструда.

Государственные инспекторы труда должны обладать специальными познаниями в сфере трудового законодательства. Знания положений Трудового кодекса Российской Федерации при проверке работодателей недостаточно, особенно если речь идет о расследовании несчастных случаев на производстве, проверке соблюдения правил охраны труда.

Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства является одним из приоритетных, но далеко не единственным в деятельности прокуроров. Работникам прокуратур районного звена, особенно малосоставных, приходится ежедневно наряду с осуществлением надзорных полномочий во многих сферах федерального законодательства рассматривать большое количество обращений граждан, поддерживать государственное обвинение в судах общей юрисдикции, участвовать в заседаниях по гражданским делам.

В связи со значительной нагрузкой и разноплановой деятельностью прокурорских работников, для осуществления эффективной проверки исполнения трудового законодательства ими в качестве специалистов зачастую привлекаются государственные инспекторы труда. К подобным проверкам привлекаются и специалисты других организаций, способные помочь выявить те или иные нарушения и недостатки в деятельности проверяемого лица (налоговые инспекции, подразделения Пенсионного фонда России, Росреестра, полиция, органы местного самоуправления и государственной власти субъектов, первичные профсоюзные организации). Вместе с тем наибольшее практическое значение имеют познания должностных лиц Государственных инспекций труда.

В ходе осуществления полномочий в сфере надзора за исполнением трудового законодательства органами прокуратуры используется такая традиционная форма межведомственного взаимодействия, как проведение совещаний с участием представителей ГИТ, правоохранительных и иных органов.

Эффективным является присутствие на такие мероприятия должников по заработной плате и лиц, иным образом нарушивших права своих работников.

Во-первых, на таких совещаниях можно подробно обсудить сложившуюся в организации ситуацию, причины и условия, способствующие нарушениям, выяснить перспективы решения проблем, указать на недостатки, предупредить о возможных последствиях для нарушителя.

Во-вторых, если имеются основания полагать, что нарушения будут продолжаться либо возможно более серьезное нарушение, к работодателю публично может быть применена мера прокурорского реагирования в виде объявления предостережения о недопустимости нарушения закона. Это достаточно действенный метод, в том числе психологического характера. На практике большинство предостереженных прокурорами работодателей довольно быстро изыскивают возможности выплатить заработную плату работникам, установить то или иное оборудование, необходимое для безопасного труда и т.д.

Взаимодействие с Государственной инспекцией труда в ходе таких совещаний является ключевым. Представитель ГИТ доносит до присутствующих наиболее полную информацию о нарушенных правах работников, зачастую разоблачая работодателя, пытающегося скрыть полную картину происходящего. Ведь, как справедливо отмечает Е. Воронина, на сегодняшний день конфликты в социально-трудовой сфере связаны не только с прямыми нарушениями трудовых прав, но и со столкновением интересов сторон при установлении новых условий труда, изменении кадровой политики работодателя [4].

Прокуратура не только взаимодействует с Государственной инспекцией труда в вопросах исполнения работодателями трудового законодательства, но и непосредственно осуществляет надзор за ее деятельностью. В организационно-распорядительных документах органов прокуратуры субъектов Российской Федерации (решениях коллегий и совещаний) установлены периодические сроки проверки исполнения Государственными инспекциями труда предоставленных полномочий в сфере защиты трудовых прав граждан. Обычно такие проверки проводятся два раза в год.

В первую очередь прокуратура проверяет исполнение ГИТ законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан, анализируя надзорные производства и материалы проверок, проведенных по жалобам. Обращает внимание на соблюдение сроков перенаправления обращений по подведомственности и территориальности, дачи ответов заявителям, уведомления их о продлении проверки. Дается оценка полноте принятых ГИТ мер в защиту прав заявителя, при наличии к тому оснований. Важным является рассмотрение всех доводов жалобы и представление мотивированного ответа на нее.

В случае выявления нарушений законодательства о порядке рассмотрения обращений прокурор в акте реагирования ставит вопрос об ответственности лица, допустившего нарушение. Им может быть как исполнитель, разрешавший обращение, так и руководитель, его подписавший. Законодателем установлена дисциплинарная и административная ответственность за подобного рода нарушения.

Административная ответственность за нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан предусмотрена

ст. 5.59 КоАП РФ. Возбуждение административного дела по указанной статье входит в исключительную компетенцию прокурора, который выносит соответствующее постановление, рассматриваемое судом [5].

Как справедливо указывает в своей статье И. М. Байкин, полномочие федеральных органов исполнительной власти (в отличие от прокуратуры) – рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные штрафы [6].

Государственная инспекция труда наделена полномочиями по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях, а также привлечению к административной ответственности должностных и юридических лиц по ряду статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Как и любой другой властный орган, Инспекция обязана следить за исполнением своих решений. При наложении административных штрафов ГИТ ведет учет их уплаты, в случае просрочки инициирует возбуждение дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 20.25 КоАП РФ.

Прокурорской проверке подлежат и указанные процедуры. Проверяется надлежащая квалификация деяния, наличие состава правонарушения в действиях лиц, привлекаемых к ответственности, соблюдение сроков административного производства. При установлении неправомерного решения ГИТ о привлечении лица к административной ответственности прокурором опротестовывается постановление Инспекции о назначении наказания. Прокурор обращает внимание на контроль за уплатой штрафов, назначенных Государственной инспекцией труда.

Государственные инспекции труда наделены правом вносить предписания. В них устанавливаются требования об устранении нарушений с конкретными сроками. Эти сроки обязательны для работодателя, и в случае их несоблюдения Инспекция инициирует привлечение лица к ответственности по ч. 23 ст. 19.5 КоАП РФ.

При этом нарушения должны быть устранены не только «на бумаге». Прокурор проверяет полноту и сроки исполнения предписаний, выданных ГИТ, а также сроки представления ответов на них. В случае выявления фактов недостаточного контроля со стороны Инспекции прокурор в акте реагирования ставит вопрос об ответственности виновных в этом должностных лиц.

Кроме того, оценке подлежит правомерность выдачи предписания. К примеру, в соответствии с Конвенцией МОТ от 11 июля 1947 г. № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле», ратифицированной Российской Федерацией 11 апреля 1998 г., инспектору труда не предоставлено право выносить обязательные для исполнения работодателем предписания по трудовым спорам [7].

В настоящей статье автор намерен поставить вопрос об определенном пробеле в действующем законодательстве. Речь идет об отсутствии механизма привлечения должностных лиц территориальных органов Роструда к административной ответственности по ст. 5.27, 5.27.1 КоАП РФ.

Руководитель Государственной инспекции труда субъекта Российской Федерации имеет статус работодателя для работников инспекции, в том числе не являющихся государственными гражданскими служащими (водители, системные администраторы и т.д.).

При этом в ходе проверок деятельности Государственной инспекции труда прокурорами выявляются, к примеру, факты несвоевременного расчета при увольнении и оплаты отпусков работников Инспекции. Нередки случаи неознакомления всех членов трудового коллектива с основными локальными актами ГИТ. Такие нарушения образуют собой состав административных правонарушений, предусмотренных ч. 1, 6 ст. 5.27 КоАП РФ.

Однако законодателем не установлено лицо, правомочное рассматривать дела об административных правонарушениях в отношении главных государственных инспекторов труда в субъектах Российской Федерации.

Указанные должностные лица не входят в перечень, закрепленный ст. 2.5 КоАП РФ, и по общим правилам подлежат привлечению к административной, а не дисциплинарной ответственности.

Несмотря на то что факты нарушения трудового законодательства должностными лицами, которые должны гарантировать его исполнение, являются достаточно редкими, необходимо на законодательном уровне установить меру их ответственности.

Библиографический список

1. Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости : Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 324 (ред. от 01.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – 12 июля. – № 28. – Ст. 2901.
2. **Зайцев, Е.** Однотипные нарушения наказываются один раз / Е. Зайцев, Н. Матюшина // Административное право. – 2016. – № 3. – С. 85–87.
3. О прокуратуре Российской Федерации : Федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – 20 ноября. – № 47. – Ст. 4472.
4. **Воронина, Е.** Споры с профсоюзами в судах / Е. Воронина // Трудовое право. – 2015. – № 10. – С. 77–86.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – 7 января. – № 1. – Ст. 1.
6. **Байкин, И. М.** Правовой анализ полномочий органов исполнительной власти и прокуратуры / И. М. Байкин // Российский юридический журнал. – 2011. – № 5. – С. 161–170.
7. **Петров, А. Я.** Подведомственность и подсудность трудовых дел / А. Я. Петров // Адвокат. – 2015. – № 9. – С. 37–45.

References

1. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Laws of the Russian Federation]. 2004, 12 Jul., no. 28, art. 2901.
2. Zaytsev E., Matyushina N. *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. 2016, no. 3, pp. 85–87.
3. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Laws of the Russian Federation]. 1995, 20 Nov., no. 47, art. 4472.
4. Voronina E. *Trudovoe pravo* [Labour law]. 2015, no. 10, pp. 77–86.
5. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Laws of the Russian Federation]. 2002, 7 Jan., no. 1, art. 1.
6. Baykin I. M. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal* [Russian juridical journal]. 2011, no. 5, pp. 161–170.
7. Petrov A. Ya. *Advokat* [Lawyer]. 2015, no. 9, pp. 37–45.

Гончаров Сергей Андреевич

аспирант, Пензенский государственный
университет (Россия, г. Пенза,
ул. Красная, 40)

E-mail: sergeigoncharov003@gmail.com

Goncharov Sergey Andreevich

Postgraduate student, Penza State
University (40 Krasnaya street, Penza,
Russia)

УДК 34.07

Гончаров, С. А.

Взаимодействие органов прокуратуры и Государственных инспекций труда / С. А. Гончаров // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2017. – № 4 (44). – С. 37–43. DOI: 10.21685/2072-3016-2017-4-4