

С. А. Гончаров

**ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО
РЕАГИРОВАНИЯ В ВИДЕ ВЫНЕСЕНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЯ
О ВОЗБУЖДЕНИИ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ
ПРАВОНАРУШЕНИИ, ПРЕДУСМОТРЕННОМ ст. 5.27 КоАП РФ**

Аннотация.

Актуальность и цели. По сравнению с иными государственными органами Российской Федерации прокуратура обладает самыми обширными полномочиями в сфере надзора за соблюдением законодательства об оплате труда. По инициативе прокурора лицо, уклоняющееся от выплаты заработной платы, может нести ответственность вплоть до уголовной. Однако самой распространенной мерой реагирования является привлечение недобросовестного работодателя по постановлению прокурора к административной ответственности по ст. 5.27 КоАП РФ.

Материалы и методы. В статье приведен анализ редакций ст. 5.27 КоАП РФ за период времени с 2014 по 2016 г. и их применения органами прокуратуры Российской Федерации.

Результаты. В ходе анализа установлены проблемы правоприменения в рассматриваемой сфере и несоответствие общественной опасности правонарушений предусмотренным за них наказаниям.

Выводы. Рассматриваемая норма права нуждается в коренных изменениях путем уточнения признаков наказуемых деяний в сфере трудовых правоотношений и разграничении административной ответственности за них.

Ключевые слова: прокуратура, трудовое право, заработная плата, работник, прокурорский надзор.

S. A. Goncharov

**PROBLEMS OF APPLYING A PROSECUTOR'S RESPONSE
MEASURE BY INSTITUTING ADMINISTRATIVE OFFENSE
PROCEEDINGS UNDER ART. 5.27 OF THE ADMINISTRATIVE
CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Abstract.

Background. The Russian Federation Prosecutor's Office has the most extensive powers in the area of supervision of labor law in comparison to other state organizations. As a result of the prosecutor's work, a violator deviating from wage payment may be imposed even a criminal punishment. However, the most common measure of the response is to make unscrupulous employers administratively responsible by a public prosecutor's order under Art. 5.27 of the Administrative Code Russian Federation.

Materials and methods. The article provides an analysis an edition of art. 5.27 of the Administrative Code of the Russian Federation for the period from 2014 to 2016 and its application by the Russian Federation Prosecutor's Office.

Results. During the analysis the author has found out some problems in this sphere and the disparity between the social danger of the offenses and the punishment provided for.

Conclusions. The rule of law under consideration requires radical changes by clarifying the signs of offenses in the area of labor relations and the delimitation of administrative responsibility for them.

Key words: prosecutors, labor law, wages, worker, public prosecutor's supervision.

Сложно переоценить значение такого направления надзорной деятельности, как защита трудовых прав граждан. Эта сфера, прежде всего вопросы оплаты труда, требует к себе самого пристального внимания прокуроров.

Справедливо отмечает А. В. Карпушкин: «Специфика конституционного гарантирования социально-трудовых прав состоит в том, что конституционное право человека на труд должно обеспечиваться не только договорными с работодателем средствами, но и обязанностью государства обеспечить защиту трудовых прав человека» [1].

По сравнению с иными государственными органами прокуратура обладает самыми обширными полномочиями в сфере надзора за соблюдением законодательства об оплате труда. По инициативе прокурора лицо, уклоняющееся от выплаты заработной платы, может нести ответственность вплоть до уголовной.

Трудно не согласиться с Э. Э. Абдуллаевым, который указывает на то, что «прокурорский надзор за соблюдением трудовых прав граждан является в современных условиях наиболее действенной их гарантией, так как обладает необходимыми для этого оперативностью и универсальностью. Реализуя предоставленные им законом о прокуратуре полномочия, органы прокуратуры способны предотвратить массовые нарушения трудовых прав граждан и оказать реальную помощь лицам, пострадавшим от произвола работодателей» [2].

Самой распространенной мерой прокурорского реагирования в рассматриваемой сфере является привлечение недобросовестного работодателя по постановлению прокурора к административной ответственности по ст. 5.27 КоАП РФ.

Для каждого работника прокуратуры, в чьи обязанности входит надзор за исполнением трудового законодательства, «5.27» не просто цифры, а наиболее эффективная мера прокурорского реагирования, посредством которой зачастую удается восстановить трудовые права граждан.

Редакцией № 265 от 31.12.2014 в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ, Кодекс) внесены существенные изменения, которые, в том числе, коснулись ст. 5.27 КоАП РФ. Конкретизирована и разделена ее диспозиция, ужесточена санкция.

До вступления в силу указанных изменений ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ была предусмотрена ответственность за нарушение законодательства о труде и об охране труда, что влекло наложение административного штрафа на должностных лиц и индивидуальных предпринимателей в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток, на юридических лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток [3].

Санкцией ч. 2 указанной статьи была предусмотрена ответственность в виде дисквалификации на срок от одного года до трех лет исключительно

для должностных лиц за повторное нарушение ими законодательства о труде и об охране труда. Положения указанной статьи применялись к лицам, допустившим нарушение в течение одного года с момента привлечения их к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ за аналогичное нарушение.

К примеру, директор организации, работникам которой в нарушение ст. 136 ТК РФ заработная плата выплачивалась один раз в месяц, не мог быть привлечен к административной ответственности по ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ в связи с выявлением факта привлечения им к трудовой деятельности работника без заключения трудового договора. В таком случае его деяние подлежало квалификации по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ.

С 1 января 2015 г. законодатель выделил из рассматриваемой статьи отдельный состав нарушения в сфере охраны труда, который вошел во вновь созданную ст. 5.27.1 КоАП РФ.

Данное изменение в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях является рациональным и прогрессивным.

В соответствии со ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы [4].

Вместе с тем надзор за исполнением законодательства об оплате труда является социально значимым и приоритетным в деятельности прокуратуры, однако осуществляется ей наряду с Государственной инспекцией труда (далее – ГИТ).

В свою очередь надзор за исполнением законодательства об охране труда входит в первоочередную компетенцию ГИТ, и обособление состава в отдельную статью Кодекса, предусматривающую ответственность за нарушение государственных нормативных требований охраны труда, является гармоничным решением.

Совершенствование рассматриваемой статьи КоАП РФ также выразилось в ее разделении на пять частей, каждая из которых имеет индивидуальные квалифицирующие признаки и санкции, различающиеся по тяжести.

В правоприменительной практике возникают трудности при квалификации правонарушения по ч. 3 ст. 5.27 КоАП, предусматривающей ответственность за уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора либо заключение гражданско-правового договора, фактически регулирующего трудовые отношения между работником и работодателем.

Во-первых, данной нормой законодатель приравнял работодателей, допустивших недочет при составлении трудового соглашения и умышленно не оформивших трудовые отношения с работником.

Так, например, за допущенное нарушение, выразившееся в отсутствии в договоре отметки о получении работником его второго экземпляра, неуказании сроков выплаты заработной платы, режима труда и отдыха и т.д., работодатель несет идентичную ответственность по ч. 3 ч. 5.27 КоАП РФ с лицом, вообще уклоняющимся от заключения трудового договора.

Вместе с тем невыплата заработной платы или ее выплата в размере ниже МРОТ, что, по мнению автора, является более серьезным нарушением, чем допущение недочетов в трудовом договоре, квалифицируется по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ, предусматривающей наказание в виде штрафа в несколько раз меньше, чем санкция ч. 3 ст. 5.27 КоАП РФ.

Во-вторых, до настоящего времени не сформировалась практика привлечения к ответственности работодателя за подмену трудового договора гражданско-правовым.

Зачастую фактически лицо принимается на работу, постоянно исполняет ту или иную трудовую функцию, однако работодатель заключает с ним договор подряда.

Ст. 56 Трудового кодекса Российской Федерации устанавливает понятие трудового договора. Трудовой договор – соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами и данным соглашением, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату, а работник обязуется лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию, соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у данного работодателя [5].

В отличие от трудового договора, по договору подряда одна сторона (подрядчик) обязуется выполнить по заданию другой стороны (заказчика) определенную работу и сдать ее результат заказчику, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его (ч. 1 ст. 703 Гражданского кодекса РФ) [6].

Таким образом, при наличии гражданско-правового договора ответственность за соблюдение техники безопасности при проведении конкретного вида работ возлагается на работника. В лучшем случае работодатель обеспечивает работника специальными средствами защиты, однако их применение не контролируется.

Кроме того, как отмечает А. В. Горбачева, некомпетентность в вопросах охраны труда, неумение организовать безопасное производство работ и при этом осуществить надлежащий контроль за состоянием охраны труда в конечном итоге приводят к многочисленным нарушениям, а иногда к несчастным случаям [7].

Работник при заключении с ним договора гражданско-правового характера фактически обязан самостоятельно соблюдать и организовывать технический процесс производства, а также следить за правильностью его проведения. Ответственность за соблюдение общих требований правил охраны труда в этом случае с работодателя снимается.

При этом следует отметить, что работники, в большей своей части не обладающие юридическими познаниями, не осознают различия между трудовым и гражданско-правовым договором. В связи с этим после получения производственной травмы работники сталкиваются с невозможностью получения какой-либо компенсации от работодателя, что приводит к конфликтным ситуациям, а в целом к увеличению общего уровня социальной напряженности.

На практике привлечение к административной ответственности по ч. 3 ст. 5.27 КоАП РФ работодателя, заключившего с работником гражданско-правовой договор, особенно при отсутствии к нему претензий со стороны последнего, вызывает значительные трудности.

Подспорьем в надзорной деятельности органов прокуратуры послужило введение административной ответственности за фактическое допущение к работе лицом, не уполномоченным на это работодателем. Она предусмотрена ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ.

До внесения в Кодекс рассматриваемых изменений основным субъектом нарушений трудового законодательства был руководитель организации, несший административную ответственность единолично. Теперь такую ответственность может понести, например, прораб, привлечший к трудовой деятельности работников без ведома руководителя предприятия. Такие случаи повсеместно встречаются в правоприменительной практике, и конкретизация лица, фактически нарушившего трудовые права граждан, является справедливым решением законодателя.

Открытым остается вопрос о мерах прокурорского реагирования в отношении работодателя, нарушившего права нескольких работников одновременно.

Для органов прокуратуры и Государственной инспекции труда законодатель не установил четкого порядка действий при одновременном множественном нарушении.

Так, например, при наличии задолженности по заработной плате перед 100 работниками прокурор вправе вынести 100 постановлений о возбуждении дел об административном правонарушении по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ в отношении юридического лица и 100 постановлений в отношении должностного лица, допустившего нарушение. При максимальном размере штрафа, предусмотренного санкцией статьи, в размере пяти тысяч рублей для должностного лица и пятидесяти тысяч рублей для юридического нарушитель может понести ущерб в общей сумме 5,5 млн руб. Эта сумма в сотни раз превышает штрафы, назначаемые в виде уголовного наказания за совершение преступления, предусмотренного ст. 145.1 УК РФ, и в большинстве случаев не может быть выплачена предприятием, имеющим небольшой доход.

Естественно, органами прокуратуры не принимаются подобные меры реагирования, так как по результатам одной такой проверки можно полностью парализовать деятельность организации и поставить под вопрос ее дальнейшее существование. Также маловероятно, что штраф будет взыскан в пользу государства в полном объеме даже посредством исполнительных действий службы судебных приставов.

Кроме того, в силу п. 13 Приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» при внесении актов реагирования необходимо оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, имея в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством [8].

В связи с изложенным, органами прокуратуры при выявлении нарушений прав нескольких работников, будь то невыплата им заработной платы, неосуществление расчета при увольнении, уклонение от заключения трудовых договоров, выносится единое постановление о возбуждении дела об

административном правонарушении, в котором излагаются и обобщаются нарушения в отношении всех лиц.

Также стоит отметить, что законодателем на органы прокуратуры не возложена обязанность применять меры прокурорского реагирования в виде инициирования привлечения к административной ответственности одновременно в отношении должностного и юридического лица. Это позволяет дифференцированно относиться к каждому нарушителю, принимая во внимание причины и условия допущенного нарушения, а также его последствия для работников и иных лиц.

То есть при грубых нарушениях, повлекших подрыв материального благополучия работников, необоснованные чрезмерные трудовые нагрузки, иные неблагоприятные последствия, прокурор может вынести постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.27 КоАП РФ, как в отношении руководителя-должника, так и в отношении самого юридического лица. При незначительных недостатках в первичной документации, не оказавших губительного влияния на трудовые правоотношения, прокурор может обойтись возбуждением административного дела только в отношении должностного лица.

Вместе с тем, как отмечает в своей работе С. А. Карпачева, «прокурорские проверки свидетельствуют, что не всегда нарушения законодательства, регламентирующего оплату труда, вызваны только существующими экономическими проблемами. В большинстве случаев работодатели игнорируют нормы Трудового кодекса РФ, порядок и сроки выплаты заработной платы, ненадлежаще организуют их исполнение. После применения мер прокурорского реагирования руководство таких предприятий средства на выплату заработной платы изыскивает, как правило, в кратчайшие сроки» [9].

Проблемой, которая может бы порождена в результате принятия мер прокурорского реагирования, является дисквалификация.

Безусловно, угроза дисквалификации руководителя добросовестного предприятия вызывает значительные опасения как его самого, так и собственников и участников организации. Вместе с тем отсутствие у работодателя органа управления существенно сокращает спектр влияния на него прокуратуры. В случае дисквалификации руководителя организации прекращаются и его полномочия как лица, имеющего право без доверенности представлять интересы предприятия. Соответственно, некого привлечь к административной ответственности, к примеру, за новый период задолженности по заработной плате. Отсутствует лицо, правомочное подписать справки о размере задолженности, которые необходимы прокурору для обращения в интересах работников с заявлениями в суд о взыскании заработной платы. Субъектом преступления, предусмотренного ст. 145.1 УК РФ, также является исключительно руководитель организации, что не позволяет применить меры уголовно-правового характера даже при невыплате заработной платы и наличии для этого финансовой возможности.

Таким пробелом в законодательстве пользуются недобросовестные собственники и учредители организаций, фактически и негласно осуществляющие руководство ими, с целью решения своих финансовых проблем за счет работников.

По мнению автора, назрела необходимость установления как административной, так и уголовно-правовой ответственности учредителей, собственников и участников юридических лиц, умышленно способствующих невыплате заработной платы его работникам либо ухудшающих финансовое положение принадлежащих им предприятий, что в последующем влечет нарушение трудовых прав граждан.

Такие изменения в законодательстве будут способствовать принятию справедливых решений о наказании виновных лиц, в первую очередь находящихся под угрозой уголовного преследования, и скорейшему восстановлению прав работников лицами, фактически допустившими их нарушения.

Библиографический список

1. **Карпушкин, А. В.** Конституционно-правовые гарантии самозащиты прав работников при задержке выплаты заработной платы / А. В. Карпушкин // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 1 (17). – С. 16–21.
2. **Абдуллаев, Э. Э. оглы.** Защита трудовых прав граждан Российской Федерации методами прокурорского реагирования / Э. Э. оглы Абдуллаев // Трудовое право в России и за рубежом. – 2011. – № 3. – С. 43–48.
3. 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.
4. 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.
5. Трудовой Кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – 7 января. – № 1. – Ст. 3 (ч. 1).
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Российская газета. – 1996. – № 23 (6 февраля).
7. **Горбачева, А. В.** О некоторых особенностях правового регулирования охраны труда работников дорожного хозяйства / А. В. Горбачева // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2014. – № 3 (31). – С. 19–26.
8. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195.
9. **Карпачева, С. А.** Надзор за соблюдением права граждан на оплату труда / С. А. Карпачева // Законность. – 2014. – № 12. – С. 13–16.

References

1. Karpushkin A. V. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Obshchestvennye nauki* [University proceedings. Volga region. Social sciences]. 2011, no. 1 (17), pp. 16–21.
2. Abdullaev E. E. ogly. *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom* [Labor law in Russian and abroad]. 2011, no. 3, pp. 43–48.
3. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation]. 2002, 7 January, no. 1, art. 1.
4. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation]. 1995, 20 November, no. 47, art. 4472.
5. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation]. 2002, 7 January, no. 1, art. 3 (part 1).

6. *Rossiyskaya gazeta* [The Russian Newspaper]. 1996, no. 23 (6 February).
7. Gorbacheva A. V. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Obshchestvennye nauki* [University proceedings. Volga region. Social sciences]. 2014, no. 3 (31), pp. 19–26.
8. *Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov, soblyudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina: Prikaz General'noy prokuratury RF ot 07.12.2007 № 195* [On organization of supervision over the observance of law, human and civil rights and freedoms: the Order of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation from 07.12.2007 № 195].
9. Karpacheva S. A. *Zakonnost'* [Lawfulness]. 2014, no. 12, pp. 13–16.

Гончаров Сергей Андреевич

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

E-mail: sergeigoncharov003@gmail.com

Goncharov Sergei Andreevich

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

УДК 347.963

Гончаров, С. А.

Проблемы применения меры прокурорского реагирования в виде вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.27 КоАП РФ / С. А. Гончаров // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2017. – № 1 (41). – С. 49–56. DOI: 10.21685/2072-3016-2017-1-5