
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ ЗАЩИТЫ ТРУДОВЫХ ПРАВ И СВОБОД

Конституция Российской Федерации, определяя основы конституционного строя, провозглашает Россию как демократическое, правовое и социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 1, ч. 1 ст. 7 Конституции РФ). Согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы признаются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства. Конституция РФ гарантирует государственную защиту прав и свободы (ч. 1 ст. 45); судебную защиту (ч. 1 ст. 46); право обжалования решений и действий (или бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц в суд (ч. 2 ст. 46); право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45).

Россия все более интегрируется в мировое правовое пространство, принимает на себя обязательства по международным документам в области прав человека, в том числе прав в сфере труда. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ признаются составной частью правовой системы РФ, а права и свободы человека и гражданина в России признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 15 ч. 4, ст. 17 Конституции РФ). Правовой механизм защиты трудовых прав, установленный российским законодательством, может дополняться международными средствами в случае недостаточности мер национальной защиты. Право обращаться в соответствии с международными договорами РФ в межгосудар-

ственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, гарантировано ч. 3 ст. 46 Конституции РФ.

Идея обеспечения государственных гарантий трудовых прав проводится последовательно в Трудовом кодексе РФ. Установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, защита прав и интересов работников и работодателей признаются целями трудового законодательства (ч. 1 ст. 1 ТК РФ). Установление государственных гарантий по обеспечению прав работников и работодателей, осуществление государственного надзора и контроля за их соблюдением; обеспечение права каждого на защиту государством его трудовых прав и свобод, включая судебную защиту; обеспечение права на разрешение индивидуальных и коллективных трудовых споров, включая право на забастовку в порядке, установленном ТК РФ и иными федеральными законами, названы в числе принципов правового регулирования трудовых и иных, непосредственно связанных с ними отношений (ст. 2 ТК РФ).

В понятие «гарантии» включаются средства, способы правового регулирования, использование которых происходит при наступлении определенных условий, указанных в нормах трудового права¹. Система защиты трудовых прав и свобод является одной из важнейших гарантий трудовых прав. Ранее под защитой трудовых прав в широком смысле понималась деятельность компетентных органов по разрешению трудовых споров, некоторыми авторами сюда включалась деятельность органов по осуществлению надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства; в узком смысле — непосредственно восстановление нарушенных или оспариваемых прав, осуществляемое уполномоченными органами. В настоящее время законодательное определение понятия «защита трудовых прав» отсутствует. Исследователи предлагают различные подходы к определению содержания этого понятия в широком и узком смысле. В наиболее общем виде под защитой трудовых прав работников в

¹ См.: Симонов В.И. Понятие гарантий и компенсаций в трудовых отношениях // Трудовое право в России и за рубежом. 2001. № 4. С. 50. Согласно ч. 1 ст. 164 ТК РФ гарантиями в сфере труда признаются средства, способы и условия, при помощи которых обеспечивается осуществление предоставленных работникам прав в области социально-трудовых отношений.

широком смысле понимается *любого рода деятельность*, совершаемая субъектами в интересах работников и способствующая улучшению условий их труда¹. Так, например, исходя из защитной функции трудового права в широкое понимание защиты трудовых прав включается установление условий труда, гарантий основных трудовых прав Трудовым кодексом РФ и иными актами, являющимися источниками трудового права; развитие производственной демократии, позволяющей работникам участвовать в установлении условий труда; широкая пропаганда трудового законодательства и обучение его основам и способам защиты прав работодателей и работников². В узком смысле защиту трудовых прав определяют как правореализующую деятельность, осуществляемую в установленном законом порядке работником и уполномоченными на то органами, которая выражается в применении правовых мер к работодателю, не выполняющему возложенные на него обязанности и (или) совершающему действия, препятствующие нормальному осуществлению прав работников³.

Защите трудовых прав и свобод посвящен раздел XIII ТК РФ. Часть 2 ст. 352 ТК РФ устанавливает перечень способов защиты трудовых прав, относя к ним самозащиту трудовых прав; защиту трудовых прав и законных интересов работников профессиональными союзами; государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; судебную защиту. Последний способ — судебная защита, — ранее незаслуженно забытый, был включен в этот перечень Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ. Тогда же ч. 1 ст. 352 ТК РФ была дополнена конституционным положением о том, что каждый имеет право защищать свои трудовые права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Самозащита как форма защиты трудовых прав впервые была законодательно урегулирована в ТК РФ, но ее предшественником можно считать коллективные прекращения работы в связи с не-

¹ См.: Чибисов В.А. Понятие, формы и способы защиты трудовых прав и свобод // Трудовое право в России и за рубежом. 2010. № 2. С. 3.

² См.: Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2006. С. 383, 384.

³ См.: Трудовое право России: учебник / под общ. ред. Е.Б. Хохлова, В.А. Сафонова. М.: Изд-во «Юрайт»; ИД Юрайт, 2012. С. 570.

выплатой заработной платы, широко распространенные во второй половине 1990-х гг., которые суды не признавали незаконными забастовками и квалифицировали как «отказ от работы»¹.

Перечень способов защиты трудовых прав и свобод, указанный в ст. 352 ТК РФ, не является исчерпывающим. К ним могут быть отнесены и иные способы, например, защита трудовых прав с использованием относительно новых для России институтов Уполномоченного по правам человека в РФ², уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, Общественной палаты РФ³; обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан; разрешение индивидуальных трудовых споров в комиссиях по трудовым спорам; возбуждение и разрешение коллективных трудовых споров; использование процедуры медиации⁴; международные механизмы защиты трудовых прав и свобод (включающие судебные и административные механизмы). Международными механизмами, имеющими наибольшее практическое применение для российских граждан в области защиты трудовых прав, а также неразрывно с ними связанных прав в области свободы объединения, можно считать обращение в Европейский суд по правам человека и органы Международной организации труда. В последние несколько лет также становятся более распространенными и доступными для применения механизмы, предусмотренные Европейской социальной хартией, Организацией экономического сотрудничества и развития, обращение в Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин⁵.

¹ См. об этом, напр.: Герасимова Е.С. Процессуальные особенности рассмотрения судом дел о признании забастовки незаконной: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 38.

² Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с изм. от 16 октября 2006 г., 10 июня 2008 г.) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; 2011. № 1. Ст. 1.

³ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

⁴ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162

⁵ Подробнее об этом см., напр.: Использование международных механизмов для защиты трудовых и профсоюзных прав / под ред. Е.С. Герасимовой, О.С. Крыловой. М.: АНО «Центр социально-трудовых прав», 2012.

В число субъектов защиты трудовых прав и свобод, таким образом, можно включить самого работника; государственные органы, осуществляющие защиту прав и свобод человека и гражданина, включая защиту трудовых прав (Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, прокуратура); специально уполномоченные государственные органы контроля (надзора) за соблюдением законодательства о труде и об охране труда (Федеральная инспекция труда и другие государственные контрольные органы); негосударственные органы и организации (комиссии по трудовым спорам, профессиональные союзы)¹. Учитывая более широкий перечень способов защиты трудовых прав и свобод, число субъектов может быть расширено путем включения в него соответствующих государственных, негосударственных и международных органов и институтов, осуществляющих защиту трудовых прав. Среди целей защиты трудовых прав выделяют восстановление и признание прав работника; пресечение правонарушений со стороны работодателя и его понуждение к надлежащему исполнению своих обязанностей. Хотя правовое регулирование государственных гарантий (способов) защиты трудовых прав и свобод является целостным в законодательстве, постоянно переосмысливается и дорабатывается законодателем, нельзя признать, что система защиты трудовых прав является вполне эффективной и достигает своих целей.

В последние десятилетия нарушения прав работников в сфере труда стали в России привычным явлением, хотя конкретная ситуация в области соблюдения и защиты трудовых прав менялась. Если 1990-е гг., после смены социально-политической системы в России, были ознаменованы кризисом правосознания, когда работодателями и работниками заново осмыслился вопрос о том, распространяется ли вообще трудовое право на отношения с участием частных работодателей, трудовые договоры не оформлялись, месяцами и годами не выплачивалась заработная плата, были крайне распространены неформальные отношения, огромная доля работников получала зарплату «в

¹ См.: Чибисов В.А. Понятие, формы и способы защиты трудовых прав и свобод // Трудовое право в России и за рубежом. 2010. № 2. С. 2; Коробченко В.В. Защита трудовых прав и интересов работников // Журнал российского права. 2002. № 12. С. 1, 2.

конвертах», то в 2000-е гг. ситуация, безусловно, стабилизировалась. Однако очень скоро на фоне относительного улучшения начали выявляться и оформляться новые проблемы и формы нарушений. Россия столкнулась с деформализацией трудовых отношений, увеличением доли неформального сектора (в течение 2000—2010 гг. его доля выросла с 20 до 35%), увеличением доли нестабильных, социально незащищенных рабочих мест, ростом краткосрочных контрактов, распространение новых («неустойчивых») форм занятости, часть которых приводят к существенному ухудшению положения работников. Мировая практика свидетельствует о том, что эти процессы возникают в странах, где существуют достаточно надежно работающие механизмы защиты трудовых прав. Они становятся для работодателей обстоятельством, ограничивающим возможность контролировать работников, и вызывают стремление найти обходные механизмы, позволяющие работодателям сформировать менее урегулированный и защищенный сектор отношений с работниками. В связи с этим считается, что сам по себе рост и развитие таких неформальных и неустойчивых форм занятости свидетельствует об относительно высокой степени защищенности работников.

Реальная степень выполнения положений трудового законодательства со стороны работодателей довольно низка. Существует множество крайних форм его игнорирования. По данным опросов, считают, что существуют достаточно серьезные проблемы в соблюдении норм трудового законодательства: 68% работодателей, 85% руководителей судебных инстанций, 56% руководителей трудовых инспекций, 83% руководителей профсоюзов. Если по интегральной шкале жесткости законодательства о защите занятости, предложенной ОЭСР, Россия набирает 3,2 балла против 2,0 баллов в среднем для стран ОЭСР, 2,4 — для стран ЕС и 2,5 — для переходных экономик, то индекс «фактической» жесткости, рассчитанный International Institute for Management Development на основе опросов работодателей, показывает, что Россия принадлежит к странам, где работодатели обладают определенной свободой в проведении политики в отношении персонала. «В этом рейтинге Россия занимает 15-е место из 49, что свидетельствует о достаточно высокой «фактической» гибкости рынка труда. Выявляемый таким образом разрыв свиде-

тельству о слабости имеющихся механизмов инфорсмент... Отсюда можно сделать вывод, что нормы, устанавливаемые трудовым законодательством, исполняются российскими работодателями примерно «наполовину»¹.

К таким же выводам можно прийти и по результатам наблюдений и мониторинга работы некоммерческих организаций, действующих в сфере защиты трудовых прав, профсоюзов. Они заставляют оценить ситуацию в трудовых отношениях как далекую от благополучной. Если на крупных предприятиях, главным образом в промышленно-сти, и там, где продолжают действовать профсоюзы, ситуация более-менее нормальна, то в большинстве организаций малого и среднего бизнеса, секторах и организациях, где нет профсоюзов, нарушения трудового законодательства крайне распространены². «...Чем меньше предприятие, тем в большей мере оно генерирует конфликты с работниками»³. Работники сталкиваются с однотипными и грубыми нарушениями трудовых прав; многие из них влекут нарушения самых основных прав и базовых интересов. Наиболее распространены и болезненны нарушения, связанные с полной или частичной невыплатой в срок заработной платы, ее односторонним снижением; не-

¹ Вишневецкая Н.Т., Капелюшников Р.И. Инфорсмент трудового законодательства в России: динамика, охват, региональная дифференциация: препринт WP3/2007/02. М.: ГУ ВШЭ, 2007. С. 6, 7.

² Это подтверждают данные анализа обращений за консультациями. Например, по данным обобщения информации о работе консультантов в рамках проекта «Горячий телефон по трудовым правам», осуществлявшегося Центром социально-трудовых прав совместно с партнерами в регионах, более половины — 61% — обратившихся работали на предприятиях с численностью менее 100 человек, из них 32% — в организациях с числом работающих менее 30. См.: Бизюков П.В. Индивидуальные трудовые конфликты. Могут ли работники защитить свои права в одиночку. М.: ЦСТП, 2011. С. 28. Итоги работы общественной приемной по защите социально-трудовых прав беременных женщин и женщин с детьми до полутора лет Санкт-Петербургской общественной организации «Общество содействия социальной защите граждан «Петербургская ЭГИДА» с 1 марта по 30 ноября 2011 г. позволили сформулировать среднестатистический профиль организации, где чаще всего нарушаются права беременных женщин и женщин с детьми. Это фактически не действующая (64,3% из 100%), коммерческая (86,7% из 100%) организация, занимающаяся торговлей или оказанием услуг (56,1% из 100%), с численностью работников до 100 человек (70,4% из 100%). Профсоюз в данной организации отсутствует (85% из 100%).

³ Бизюков П.В. Указ. сочинение. С. 28.

обоснованными увольнениями, принуждениями к увольнению по собственному желанию, произвольными изменениями условий трудовых договоров, отказами в их оформлении¹. Работники вынуждены мириться с указанными практиками, в частности, из-за их широкой распространенности, отсутствия возможности выбора рабочего места, сложностей защиты своих прав.

Частично проблема состоит в том, что при наиболее грубых формах нарушений защита трудовых прав для работников исключается полностью или становится крайне затруднительной. В случаях, когда работа осуществляется без оформления трудового договора, выплачивается «черная» заработная плата, не ведется учет выполняемой работы и ее условий (либо оформляемые работодателем документы не соответствуют фактическому положению дел), возможности защиты прав с использованием установленным способом их защиты становятся на практике иллюзорными. Также бесперспективным является обращение к юридическим механизмам защиты трудовых прав в случаях, когда юридическое лицо — работодателя «бросают» его учредители и руководители. Практика показывает, что не работают вовсе либо срабатывают крайне редко и неэффективно механизмы защиты трудовых прав в отношении лиц, работающих по трехсторонним схемам трудовых отношений, а также в отношении работников-мигрантов. Для последней категории сложности объясняются массовым отсутствием оформленных трудовых отношений и легального статуса.

Государственной системы, которая позволяла бы отслеживать соблюдение трудового законодательства, а также эффективность

¹ Так, например, анализ информации о работе консультантов в рамках того же проекта «Горячий телефон по трудовым правам» показал, что наибольшее количество обращений работников с запросами о консультациях было вызвано проблемами с трудовым договором (42,2%) и оплатой труда (37,3%). При этом абсолютными лидерами оказались проблемы из-за прекращения трудового договора (увольнение по инициативе работодателя, принуждение к увольнению по собственному желанию, выплаты компенсаций при увольнении) (27,6% от общего числа обратившихся); из-за невыплаты заработной платы полностью или частично (нарушение сроков выплаты заработной платы, невыплата заработной платы при увольнении, невыплата премий) (37,3% от общего числа обратившихся). См.: Бизюков П.В. Указ. соч. С. 104, 105.

защиты трудовых прав, не существует. Задача осуществления мониторинга правоприменения лишь недавно была поставлена на государственном уровне, и ее реализация — задача будущего¹. В настоящее время государственные органы, осуществляющие защиту трудовых прав, в том числе суды, органы прокуратуры и государственной инспекции труда фиксируют и могут анализировать только нарушения, выявляемые в ходе плановых проверок и проверок по итогам жалоб работников. Но практические наблюдения и исследования позволяют сделать вывод, что те, кто обращаются в органы по защите трудовых прав, — это единицы из тысяч сталкивающихся с нарушениями. Работники отказываются от защиты своих прав из-за того, что процедура защиты для них — длительная, тяжелая и затратная.

В случаях нарушения трудовых прав стратегия защиты конкурирует со стратегией «уйти от проблемы и попытаться начать все сначала на новом рабочем месте». «Работник, вошедший в индивидуальный трудовой конфликт, должен быть готов к тому, что у него возникнут разнообразные и значительные издержки... Работник и работодатель несут разные по масштабу и содержанию издержки... В целом трудовой конфликт выглядит как неравная борьба, прежде всего за счет того, что ресурсы и «запас прочности» у работодателя на несколько порядков превосходят ресурсы (временные, денежные и пр.) у работника»². Для большинства работодателей нарушение трудовых прав работников не влечет сколько-нибудь серьезных материальных и иных потерь. Так, например, по отчетам о работе государственных инспекций труда в первом полугодии 2011 г. можно увидеть, что за этот период было вынесено 58 666 постановлений о назначении административных наказаний в отношении должностных лиц, юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а общая сумма наложенных административных штрафов составила

¹ См.: постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении Методики осуществления правоприменения в Российской Федерации»; распоряжение Правительства РФ от 19 августа 2011 г. 1471-р; Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

² Бизюков П.В. Указ. соч. С. 86—88.

310 595 руб.¹. Таким образом, средняя сумма одного наложенного административного штрафа составила 5,3 тыс. руб. При этом средняя сумма уплаченного (взысканного) штрафа по всем проверкам (плановым и внеплановым) оказалась уже существенно меньше, 1,04 тыс. руб.², т.е. в целом в пользу работников не взыскиваются значимые суммы компенсаций морального вреда³; иные формы компенсаций, помимо присуждения реально утраченного заработка, отсутствуют.

Напротив, для работников временные, финансовые, организационные и моральные затраты на трудовой спор настолько велики, что они отказываются от защиты прав. Те же, кто встал на путь защиты трудовых прав, отмечают сложности, связанные с самой возможностью обращения за защитой прав (трудности оформления документов, ведения дела); формальные, без рассмотрения по существу ответы при обращении в органы прокуратуры и инспекции труда, рекомендации обратиться в суд, которые работники получают после истечения большей части срока, предусмотренного для обращения в суд; волокиту, нарушение сроков и правил рассмотрения; встречающиеся ситуации «круговой поруки». Самым сильным сдерживающим фактором для работника является угроза лишиться работы после обращения за защитой прав¹. В связи с этим защищать свои права, как правило, решаются те, кто надумал уволиться или уходить на пенсию. «Позволить себе» судиться обычно могут те, у кого есть свободное время и финансовый ресурс, позволяющие заниматься этим процессом. Люди, желающие сохранить работу, а также те, кто не имеет накоплений и должен постоянно работать, чтобы иметь источник дохода, обычно вынуждены мириться с нарушениями прав.

Система защиты трудовых прав не работает в настоящее время на предупреждение последующих нарушений. Напротив, модель ее функционирования убеждает работников, что защита трудовых прав — дело неэффективное и малорезультативное. Законодательством предусмотрена административная и уголовная ответственность за ряд нарушений в этой области. Однако нет механизмов, которые побуждали бы работодателя не допускать нарушений трудовых прав в отношении работников повторно. Принцип неотвратимости ответственности (уголовной и административной) дает сбой, меры ответственности неоправданно мягки.

Редки случаи урегулирования трудовых конфликтов непосредственно с работодателем. Комиссии по трудовым спорам постепенно исчезают, а новые создаются редко. Вместе с тем разрешение споров в досудебном порядке могло бы быть гибким и эффективным механизмом разрешения конфликтных ситуаций, в ряде случаев позволяя сотруднику избежать как потери работы, так и затяжного трудового спора, а кроме того, снизить нагрузку на государственную систему контроля и защиты трудовых прав.

Новым перспективным механизмом «мягкого», внесудебного урегулирования конфликтов и споров, возникающих в трудовых отношениях, является медиация. Ее использование могло бы снизить число споров, разрешаемых в суде, снизить конфликтность самой процедуры разрешения индивидуального трудового спора. Однако в настоящее время ее применение для урегулирования конфликтов

¹ Отчеты о работе государственных инспекций труда. Об основных результатах надзорно-контрольной деятельности в сфере трудовых отношений в Российской Федерации за I полугодие 2011 г. // URL: <http://www.rostrud.ru/activities/28/otchet/> (дата обращения: 10.01.2012).

² По данным 11 месяцев 2011 г., общая сумма наложенных административных штрафов за составила 503 881 руб., а общая сумма уплаченных (взысканных) административных штрафов — 483 669 руб. Информация о проведенных проверках: Официальный сайт Роструда. Сведения по форме 1-НК за 11 месяцев 2011 г. // URL: <http://www.rostrud.ru/activities/28/22307/> (дата обращения: 10.01.2012).

³ Суммы компенсаций морального вреда по трудовым спорам в большинстве случаев имеют величину от 1 до 5 тыс. руб., крайне редко — от 30 до 50 тыс. руб. Компенсации большего размера являются исключением, но все же иногда встречаются в практике. См., напр.: С. Саурин. Обзор судебной практики по возмещению морального вреда работникам // Все о трудовых правах: ежеквартальный бюллетень [trudprava.ru](http://trudprava.ru/files/%D0%91%D1%8E%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C/Tr2.pdf). С. 24—26 // URL: <http://trudprava.ru/files/%D0%91%D1%8E%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C/Tr2.pdf> (дата обращения: 10.01.2012); Возмещение морального вреда по трудовым спорам в практике Московского городского суда: интервью со С.Э. Курциньш, членом президиума Московского городского суда, судьей надзорной инстанции // Все о трудовых правах: ежеквартальный бюллетень [trudprava.ru](http://trudprava.ru/files/%D0%91%D1%8E%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C/Tr2.pdf). С. 22—24; URL: <http://trudprava.ru/files/%D0%91%D1%8E%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C/Tr2.pdf> (дата обращения: 10.01.2012).

¹ Исследования относительно распространенности дискриминации в трудовых отношениях показывают, что дискриминация в связи с осуществлением профсоюзной или иной активной деятельности по защите трудовых прав является третьим по распространенности (после пола и возраста) видом дискриминации в трудовых отношениях.

и защиты трудовых прав находится в стадии становления, случаи ее применения единичны, и хотя этот механизм, с нашей точки зрения, и имеет большой потенциал, он пока не получил широкого распространения. Проблемой является то, что его использование в трудовых спорах также недостаточно обеспечено с законодательной точки зрения. В частности, в целях обеспечения применения Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника» следует предусмотреть диспозитивные нормы в отношении возможности продления срока исковой давности по трудовым спорам по соглашению сторон (работника и работодателя). В настоящее время работник рискует пропустить короткий срок на обращение в суд в случае, если будет использовать процедуру медиации до обращения в суд.

Профсоюзы, являющиеся одним из каналов защиты трудовых прав работников, также не могут в настоящее время в полной мере выполнять функции защиты интересов российских работников. Прежде всего, их численность неуклонно снижается, сфера охвата профсоюзным членством сужается. Во вновь создаваемых организациях профсоюзные организации создаются очень сложно, тяжело, их число незначительно. Далеко не все профсоюзы в состоянии предложить своим членам и другим работникам программы действий, которые люди готовы были бы поддержать и разделить. Законодательство, гарантирующее профсоюзам права в области представительства и защиты интересов работников, постепенно становится более ограниченным. Практика изобилует примерами преследования работников за создание профсоюзов и отстаивание через них своих прав, давление на активно действующие профсоюзные организации¹. Фактически отсутствуют эффективные государственные механизмы, способные защитить права работников на объединение в профсоюзы, осуществление профсоюзной деятельности, ведение коллективных переговоров, на забастовку. Эта проблема явилась основанием обращения российских национальных профцентров в начале 2010 г. в Комитет по свободе объединения

¹ См., напр.: Свобода объединения в России: практика, проблемы реализации и защиты прав: доклад о нарушениях профсоюзных прав членских организаций Всероссийской конфедерации труда и Конфедерации труда России // URL: http://www.ikd.ru/files/Prof_Book.pdf (дата обращения: 10.01.2012).

Административного Совета Международной организации труда с жалобой на отсутствие действенных механизмов защиты прав в области свободы объединения (дело № 2758)¹. Само право на забастовку является зарегулированным и крайне сложно реализуемым на практике, даже после внесения изменений в касающиеся этого права процедуры Федеральным законом от 22 ноября 2011 г. № 334-ФЗ². Вследствие этого работники лишены мотивации вступать в профсоюзы, все меньше верят в них как в механизм защиты прав и, к сожалению, чаще ориентированы на борьбу за свои права в индивидуальном порядке.

Тот факт, что трудовые права в должной мере не соблюдаются и существующие государственные гарантии не позволяют добиться их повсеместной реализации, позволил поставить в обществе вопрос о том, что ответом на решение этих проблем должно стать не усиление государственных гарантий защиты установленных трудовых прав, а осуществление дерегулирования трудовых отношений, т.е. снятие излишних, по мнению авторов этой идеи, прав и гарантий работникам. В последние несколько лет активизировались дискуссии, посвященные избыточной жесткости Трудового кодекса РФ. В конце 2010 г. Российский союз промышленников и предпринимателей обнародовал предложения по внесению изменений в ТК РФ³, а в конце 2011 г. — концепцию нового Трудового кодекса РФ⁴. В основе обоих документов лежит идея ослабления государственного регулирования трудовых отношений, расширение свободы работодателя.

¹ International Labour Organization website. International Labour Standards. Committee on Freedom of Association Cases // URL: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?Lang=EN&hdroff=1> (дата обращения: 10.01.2012).

² См., напр.: Бизюков П.В. Как защищают трудовые права в России: Коллективные трудовые протесты и их роль в регулировании трудовых отношений. М.: Центр социально-трудовых прав, 2011; Герасимова Е.С. Изменен порядок разрешения коллективных трудовых споров и организации забастовок. Достигнута ли цель? // Трудовое право. 2012. № 1. С. 51.

³ Официальный сайт Российского союза промышленников и предпринимателей URL: <http://rspp.ru/news/view/279> (дата обращения: 10.01.2012).

⁴ Николаева Д. Работодатели напишут свой Трудовой кодекс // Коммерсантъ. 2011. № 237/П (4778); URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1841532> (дата обращения: 10.01.2012).

Этот способ решения проблемы необеспечения повсеместной реализации трудовых прав и сами предлагаемые изменения являются неприемлемыми в том виде, в котором эти предложения озвучиваются¹. Представляется, что задача государства заключается не в том, чтобы пересматривать ограничения, если они плохо работают на практике, а в том, чтобы обеспечивать реализацию и защиту прав. Какими способами возможно обеспечение этого в части гарантий защиты трудовых прав? Этот вопрос обсуждается на разных площадках, в публикациях и в дискуссиях и имеет множество аспектов. В частности, ряд предложений относительно шагов, которые могут быть предприняты для повышения эффективности защиты трудовых прав, был сформулирован в Рекомендациях общественных слушаний Общественной палаты Российской Федерации на тему: «Реальность и эффективность защиты трудовых прав в России», состоявшихся 29 июля 2010 г. в Общественной палате РФ в Москве². Остановимся далее на вопросах, касающихся осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства.

Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляет Федеральная инспекция труда³. Оценивая значение работы Инспекции, необходимо отметить, что за последние годы ее авторитет значительно вырос, работодате-

¹ См. об этом, например: Коршунова Т.Ю. Реформирование трудового законодательства // Журнал российского права. 2011. № 8; Герасимова Е.С. Заказ на революцию // URL: http://www.gazeta.ru/comments/2010/11/18_a_3439245.shtml (дата обращения: 10.01.2012).

² Рекомендации общественных слушаний Общественной палаты РФ на тему: «Реальность и эффективность защиты трудовых прав в России» от 29 июля 2010 г. // Бизюков П.В. Индивидуальные трудовые конфликты. Могут ли работники защитить свои права в одиночку. М.: ЦСТП, 2011. С. 111—122.

³ Деятельность Федеральной инспекции труда регулируется Конвенцией МОТ № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле», главой 57 ТК РФ, Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ; Положением о Федеральной службе по труду и занятости, утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324; приказом Роструда от 24 января 2011 г. № 14 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению должностными лицами Роструда и его территориальных органов положений Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» при осуществлении надзора и контроля за

ли начали серьезно относиться к перспективам проверок со стороны Инспекции и приводить управление персоналом, кадровое делопроизводство в соответствие с требованиями российского законодательства и международной практики. Вместе с тем многие работники, имеющие опыт обращения в Инспекцию в связи с нарушениями прав, обращают внимание на ее труднодоступность, формальное и поверхностное, а иногда — пристрастное отношение к жалобам работников, невнимание к существенным обстоятельствам дел, что в результате заставляет их делать вывод о том, что обращение в Инспекцию бесполезно либо малоэффективно¹. Такая оценка формируется в результате ряда обстоятельств и проблем, часть из которых рассмотрим подробнее ниже. Поскольку нас интересуют возможности совершенствования используемых механизмов, рассмотрим именно проблемные вопросы.

ЧИСЛЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСПЕКТОРОВ ТРУДА

Численность государственных инспекторов труда является недостаточной для осуществления эффективного контроля и даже для рассмотрения поступающих обращений граждан по поводу нарушений трудовых прав. Тем более она не позволяет проводить профилактические мероприятия с целью предупреждения нарушений трудового законодательства. Так, например, по данным Федеральной службы по труду и занятости, в 2010 г. численность государственных инспекторов труда составляла 2852 человека, включая 1251 инспектора по правовым вопросам и 1601 инспектора по охране труда. Общая численность зарегистрированных хозяйствующих субъектов в РФ, в отношении которых Федеральной инспекцией труда в соответствии с возложенными полномочиями осуществляется государственный контроль (надзор), составила 8,17 млн, т.е. на одного инспектора приходится в среднем 2,9 тыс. субъектов, причем в

соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» и рядом других нормативных актов.

¹ Бизюков П.В. Индивидуальные трудовые конфликты. Могут ли работники защитить свои права в одиночку. М.: ЦСТП, 2011. С. 54—64.

некоторых регионах эта цифра намного выше. Например, в Санкт-Петербурге и Москве средняя нагрузка на одного инспектора составляла соответственно 7,8 тыс. и 8,7 тыс. хозяйствующих субъектов¹. В Москве, если переложить число проведенных проверок на количество хозяйствующих субъектов, каждый субъект может быть проверен один раз в 120 лет².

В 2009—2010 гг., по свидетельству Начальника управления надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде Роструда — Заместителя главного государственного инспектора труда РФ (Роструд), в Москве работало 170 инспекторов труда, а исходя из расчетных показателей численность инспекторов должна была составлять 800 инспекторов. В результате на одном инспекторе одновременно лежала ответственность за рассмотрение 100 заявлений работников³. Помимо этого из-за роста количества организаций, которые создаются на короткий промежуток времени, ликвидируются, меняют форму собственности или местонахождение, инспектора не успевают проводить своевременные проверки их деятельности и применять соответствующие меры к нарушениям трудового законодательства⁴.

Очевидно, таким образом, что численность инспекторов Федеральной инспекции труда требует увеличения. В отсутствие достаточ-

¹ Доклад Федеральной службы по труду и занятости об осуществлении в 2010 г. государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права // URL: <http://www.rostrud.ru/activities/28/doklad/> (дата обращения: 10.01.2012).

² См.: Суслов В. Н. Государственный надзор и контроль за соблюдением трудовых прав как составная часть механизма защиты трудовых прав // Сборник материалов Четвертой конференции Ассоциации «Юристы за трудовые права» (28—29 мая 2010 г., Москва) / под общ. ред. И.С. Герасимовой. М.: НП «Юристы за трудовые права», 2011. С. 34 // URL: http://lpa.ru/files/%D0%A7%D0%B5%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B0%D1%8F%20%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F/konf4_2010-Moscow.pdf (дата обращения: 10.01.2012).

³ См.: Общественная палата РФ. Слушания «Реальность и эффективность защиты трудовых прав в России». 29 мая 2010 г. Стенограмма заседания. С. 25 // URL: <http://trudprava.ru/?id=1718&expmids={80}> (дата обращения: 10.01.2012).

⁴ См.: Кошелев Д.А. Федеральная инспекция труда: государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства // Трудовое право. 2009. № 12.

ного числа инспекторов невозможно рассчитывать на то, что может быть обеспечен качественный контроль и надзор за соблюдением трудовых прав, что каждой поступающей жалобе может быть уделено достаточно времени для ее изучения и установления обстоятельств дела. Проблемой является также удаленность государственных инспекторов труда. В систему Федеральной инспекции труда входит федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на проведение федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальные органы (государственных инспекций труда) (ч. 1 ст. 354 ТК РФ). Это означает, что в большинстве случаев государственные инспектора труда находятся в региональных центрах и доступ к ним затруднен для работников: ограничена как возможность работника попасть на прием к инспектору, так и возможность инспектора при необходимости осуществлять выезд для проведения проверки организации.

ХАРАКТЕР ПРОВЕРОК ПО ЖАЛОБАМ И ОБРАЩЕНИЯМ РАБОТНИКОВ О НАРУШЕНИЯХ ТРУДОВЫХ ПРАВ

Другая проблема касается характера проверок, проводимых государственными инспекторами труда. Обеспечение соблюдения и защиты трудовых прав и свобод граждан, включая право на безопасные условия труда, является одной из задач Федеральной инспекции труда (ч. 2 ст. 355 ТК РФ).

Федеральная инспекция труда обладает полномочиями осуществлять государственный надзор за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством *проведения проверок*, выдачи обязательных для исполнения *предписаний об устранении нарушений*, составления *протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий*, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами РФ (абз. 2 ст. 356 ТК РФ); вести прием и рассматривать заявления, письма, жалобы и иные обращения граждан о нарушениях их трудовых прав,

принимать меры по устранению выявленных нарушений и восстановлению нарушенных прав (абз. 11 ст. 356 ТК РФ).

Принятый 26 декабря 2008 г. Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» установил правила организации и проведения проверок. Положения этого Закона подлежат применению в отношении проверок, осуществляемых в сфере труда¹. Согласно ч. 4 ст. 1 особенности организации и проведения проверок при осуществлении контроля и надзора в сфере труда в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок и сроков их проведения, могут устанавливаться другими федеральными законами. Такие нормы установлены в ст. 356 ТК РФ, которая была изложена в новой редакции Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», вступившим в силу 1 августа 2011 г.

Инспекция вправе проводить плановые и внеплановые, документальные и выездные проверки. Новая редакция ст. 360 ТК РФ предусматривает, что основаниями для проведения внеплановой проверки являются, в частности:

обращения и заявления граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информация от органов государственной власти (должностных лиц Федеральной инспекции труда и других федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), органов местного самоуправления, профессиональных союзов), из средств массовой информации о фактах нарушений работодателями требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе требований охраны

¹ При осуществлении государственного контроля (надзора), в частности, за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, положения упомянутого Закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок и сроков их проведения, не применялись до 1 августа 2011 г. (ч. 5 ст. 27 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ).

труда, повлекших возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью работников;

обращения или заявления работника о нарушении работодателем его трудовых прав.

Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ в ст. 360 ТК РФ внесены положения о том, что внеплановая выездная проверка по основанию «обращение и заявление граждан о фактах нарушения требований трудового законодательства...» может быть проведена незамедлительно с извещением органа прокуратуры в порядке, установленном федеральным законом, без согласования с органами прокуратуры (ч. 5 ст. 360 ТК РФ); предварительное уведомление работодателя о проведении внеплановой выездной проверки по указанным выше двум основаниям не допускается (ч. 6 ст. 360 ТК РФ).

До вступления в силу Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ, согласно приказу Роструда от 24 января 2011 г. № 14 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению должностными лицами Роструда и его территориальных органов положений Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» при осуществлении надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (далее — Методические рекомендации), основаниями проведения уполномоченными должностными лицами Федеральной инспекции труда внеплановой проверки признавалось (п. 5.3) поступление в орган Роструда обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации, содержащих сведения о фактах причинения вреда жизни, здоровью граждан или возникновения такой угрозы. К нарушениям обязательных требований в сфере труда, представляющим угрозу здоровью граждан, согласно Методическим указаниям, могли быть отнесены случаи невыплаты работникам заработной платы, непредоставления им установленных трудовым законодательством оплачиваемых отпусков, необеспечения работников средствами индивидуальной и коллективной защиты и т.д. Такая внеплановая вы-

ездная проверка могла быть проведена только по согласованию с органами прокуратуры (п. 5.7.1), в противном случае ее проведение рассматривалось как грубое нарушение требований по организации и проведению проверок (п. 5.7.2).

Опыт обращения в федеральную инспекцию труда с заявлениями свидетельствует, что по жалобам работников выездные проверки проводились до последнего времени редко. Рассмотрение большей части жалоб и заявлений осуществляется путем проведения документарной проверки. Поскольку предметом надзора при проведении документарной проверки являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица, инспекция не проводит исследования соответствия фактических отношений с работниками, условий их труда сведениям, содержащимся в представленных документах. Даже при проведении выездной проверки в дальнейшем она проводится как документарная. При такой проверке полного представления о картине событий, фактических обстоятельствах дела инспектор получить не может¹. Распространены ситуации, когда работодатель в процессе подготовки документов для документарной проверки готовит документацию, содержащую сведения, не позволяющие установить нарушения трудовых прав работников, и инспектор при рассмотрении жалобы делает выводы исключительно на основании таких представленных работодателем документов.

На практике это приводит к тому, что по большому числу жалоб работников инспекторам не удается выяснить, действительно ли существовало нарушений трудовых прав, и помочь работникам в восстановлении нарушенных трудовых прав. По свидетельству самих инспекторов, подобные проверки фактически сводятся к проверкам правильности ведения кадрового делопроизводства. Работники же, обратившиеся с заявлениями о нарушении прав в инспекцию, получают ответы о том, что нарушений их трудовых прав не установлено.

¹ См., напр.: Актуальные проблемы защиты трудовых и профсоюзных прав: мат-лы круглого стола с участием Ташкиновой О.В., заместителя начальника отдела по правовым вопросам Государственной инспекции труда в Красноярском крае; Шавриной Е.В., прокурора отдела по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Красноярского края и др. // Сборник материалов Красноярской региональной конференции «Юристы за трудовые права» 25—26 марта 2010 г. / под общ. ред. С.Г. Коглановой. М.: НП «Юристы за трудовые права», 2010. С. 52, 53 и др.

Получается, что инспектора фактически не осуществляют *расследования* по жалобам работников на нарушения их прав. Между тем, согласно п. «с» ст. 12 Конвенции МОТ «Об инспекции труда в промышленности и торговле»¹, инспектора труда, снабженные документами, удостоверяющими их полномочия, имеют право, в частности, «осуществлять любые проверки, контроль и *расследования*, которые они могут счесть необходимыми, чтобы удостовериться в том, что законодательные положения эффективно соблюдаются, и, в частности, наедине или в присутствии свидетелей *задавать вопросы работодателю или персоналу предприятия по всем областям, относящимся к применению законодательных положений (i)*».

Представляется, что упор в работе государственных инспекторов труда должен быть перемещен из области проведения документарных проверок, представляющих собой, по сути, контроль за правильностью ведения кадрового делопроизводства и оформления документов, — в область проведения расследования при получении жалоб работников. В настоящее же время основная угроза со стороны федеральной инспекции видится работодателям не в связи с надзором за нарушениями прав работников, которые часто могут не быть установленными инспекцией, а в связи с осуществлением контроля за соблюдением законодательства о труде. Таким образом, в большей мере рискуют быть подвергнутыми штрафам не те работодатели, которые допускают серьезные нарушения прав работников, но из-за отсутствия (часто намеренного) документооборота это не подтверждается документально, а те, которые будучи добросовестными по отношению к своим работникам, допускают даже незначительные промахи при ведении кадрового делопроизводства. Учитывая, что иные, помимо обращения в Федеральную инспекцию труда, административные механизмы защиты прав существуют лишь в лице прокуратуры, которая обладает меньшим организационным ресурсом и профессиональным уровнем для осуществления контроля за соблюдением прав работников в сфере труда, именно за инспекцией труда должно сохраняться первое место в отношении осуществления контроля за соблюдением трудовых прав работников.

¹ Конвенция МОТ № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле 1947 г. Ратифицирована Российской Федерацией 2 июля 1998 г. // URL: <http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/convdisp1.htm> (дата обращения: 10.01.2012).

ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ ДЕЛ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА

Сложности возникают при определении круга вопросов, в отношении которых федеральная инспекция труда имеет право осуществлять надзор и контроль. Так, существует противоречивая практика в различных регионах относительно того, относится ли к компетенции инспекции труда рассмотрение жалоб на нарушения прав профсоюзов. Несколько раз в течение последних лет менялась позиция законодателя относительно прав государственной инспекции осуществлять контроль за реализацией прав на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, за назначением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателя (абз. 15 ст. 356 ТК РФ)¹.

Отсутствует четкое понимание, каким образом разграничивается компетенция суда и Федеральной инспекции труда. В 2006 г. Федеральным законом № 90-ФЗ в ряд норм ТК РФ были внесены нормы о рассмотрении определенных дел непосредственно судом. В частности, было установлено, что непосредственно в судах рассматриваются дела лиц, считающих, что они подверглись дискриминации (ст. 3, 391 ТК РФ); дела, касающиеся установления обоснованности заключения срочного трудового договора (ч. 5 ст. 58 ТК РФ). Указания на рассмотрение непосредственно в судах содержатся и в ряде других статей ТК РФ, в частности, в отношении дел о признании гражданско-правовых договоров трудовыми (ч. 4 ст. 11 ТК РФ), в отноше-

¹ Право осуществлять контроль по этому вопросу было предоставлено Федеральной инспекции труда п. 293 ст. 1 Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс РФ и статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». С 1 января 2007 г. Инспекция была лишена этого права (ст. 28 Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»), а затем вновь получила его Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 26.33 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

нии обжалования отказа в заключении трудового договора (ч. 6 ст. 64 ТК РФ). На основании этих положений государственные инспектора труда не рассматривают жалобы и заявления по таким вопросам, ссылаясь на прямое указание закона. Такой подход объясняют сложностью подобных дел, наличием спора о праве, который должен быть разрешен судом. Одновременно высказываются предложения по расширению компетенции государственной инспекции, возврату инспекторам права признавать трудовыми гражданско-правовые отношения, для чего внести изменения в ст. 11 ТК РФ¹.

Представляется, что обоснование исключения таких дел из компетенции федеральной инспекции неоднозначно и не согласуется с подходом к регулированию в других случаях. Так, в отношении дел о восстановлении на работе нормы ТК РФ содержат указание на возможность обращения по ним за защитой непосредственно в суд и в инспекцию труда. Согласно ч. 2 ст. 391 ТК РФ дела о восстановлении на работе подлежат рассмотрению непосредственно в суде. В то же время из отдельных положений ТК РФ следует, что государственным инспекторам труда предоставлены полномочия по восстановлению работника на работе. Это следует из п. 2 ч. 1 ст. 83 ТК РФ (основанием прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, признается восстановление на работе работника, ранее выполнявшего эту работу, по решению государственной инспекции труда или суда); п. 11 ч. 1 ст. 83 ТК РФ (основанием прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, является отмена решения суда или отмена (признание незаконным) решения государственной инспекции труда о восстановлении работника на работе); ст. 234 ТК РФ (работодатель обязан возместить работнику не полученный им заработок во всех случаях незаконного лишения его возможности трудиться, в том числе если заработок не получен в результате отказа работодателя от исполнения или несвоевременного исполнения решения органа по рассмот-

¹ Общественная палата РФ. Слушания «Реальность и эффективность защиты трудовых прав в России». 29 мая 2010 г. Стенограмма заседания. С. 25 // Архив автора; Рекомендации общественных слушаний Общественной палаты Российской Федерации на тему: «Реальность и эффективность защиты трудовых прав в России» от 29 июля 2010 г. // Бизюков П.В. Индивидуальные трудовые конфликты. Могут ли работники защитить свои права в одиночку. М.: ЦСТП, 2011. С. 119, 120.

рению трудовых споров или государственного правового инспектора труда о восстановлении работника на прежней работе); ч. 3 ст. 373 ТК РФ (работодатель после проведения дополнительных консультаций с выборным органом первичной профсоюзной организации при недостижении общего согласия, по истечении десяти рабочих дней со дня направления в выборный орган первичной профсоюзной организации проекта приказа и копий документов имеет право принять окончательное решение, которое может быть обжаловано в соответствующую государственную инспекцию труда).

На практике возникают спорные ситуации и вопросы, может ли государственная инспекция труда рассматривать трудовые споры и выдавать по ним предписания работодателю¹.

Исходя из содержащегося в ч. 1 ст. 381 Трудового кодекса Российской Федерации определения индивидуального трудового спора как неурегулированных разногласий между работодателем и работником по вопросам применения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, локального нормативного правового акта, трудового договора, *о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров*, можно сделать вывод, что индивидуальный трудовой спор не возникает, пока не последовало обращения в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров. Таким органом признаются согласно ст. 382 ТК РФ комиссии по трудовым спорам и суды. Но в таком случае следует сделать вывод, что если работник не обращается в суд и в комиссию по трудовым спорам, индивидуальный трудовой спор не возникает, а работник, обращаясь в Федеральную инспекцию труда, использует один из способов защиты прав, который может применяться параллельно.

Наконец, ч. 2 ст. 357 ТК РФ устанавливает, что в случае обращения профсоюзного органа, работника или иного лица в государственную инспекцию труда по вопросу, находящемуся на рассмотрении соответствующего органа по рассмотрению индивидуального или коллективного трудового спора (за исключением исков, принятых

¹ См., напр.: Курушин А.А. Некоторые проблемы защиты трудовых прав органами Федеральной инспекции труда // Юрист. 2009. № 8. В статье приводится Определение Верховного Суда РФ от 28 июня 2006 г. № 11-ВО6-8.

к рассмотрению судом, или вопросов, по которым имеется решение суда), государственный инспектор труда при выявлении *очевидного* нарушения трудового законодательства или иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, имеет право выдать работодателю предписание, подлежащее обязательному исполнению, которое может быть обжаловано.

Описанное регулирование и правоприменение создает ряд сложностей на практике, неопределенность относительно полномочий и компетенции инспекторов труда. Инспектора, стараясь избежать возможного в будущем обжалования предписаний, а также в силу объективной перезагруженности не вмешиваются в рассмотрение неоднозначных и спорных дел, стараются выдавать предписания «только по очевидным фактам»¹, т.е. по делам, по которым полностью документально подтверждены нарушения трудовых прав работника. В случаях, не являющихся бесспорными и документально подтвержденными, работникам предлагают обратиться в суд. Дела, по которым ТК РФ отсылает к обращению в суд, также не рассматриваются. В результате работники нередко лишаются возможностей защиты прав из-за пропусков срока на обращение в суд, сложности судебной процедуры рассмотрения спора, действующего и при рассмотрении трудовых споров принципа состязательности, осложняющего работникам доказывание по трудовым спорам, а многие просто отказываются от защиты прав по таким делам.

Представляется, что такой подход не способствует достижению целей защиты трудовых прав. Осуществление контроля за соблюдением трудовых прав граждан в административном порядке призвано упростить и расширить возможности работников по защите своих прав по сравнению с судебным порядком. Необходимо прояснение позиции законодателя по этим вопросам, обоснованное и прозрачное регулирование в нормах ТК РФ.

¹ См., напр.: Актуальные проблемы защиты трудовых и профсоюзных прав: мат-лы круглого стола с участием Ташкиновой О.В., заместителя начальника отдела по правовым вопросам Государственной инспекции труда в Красноярском крае; Шавриной Е.В., прокурора отдела по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Красноярского края и др. // Сборник материалов Красноярской региональной конференции «Юристы за трудовые права» 25—26 марта 2010 г. / под общ. ред. С.Г. Коглановой. М.: НП «Юристы за трудовые права», 2010. С. 50, 51.

Существует ряд других проблем и предложений, относящихся к правам и полномочиям федеральной инспекции труда. В частности, в настоящее время государственные инспектора труда имеют ограниченные права по участию в рассмотрении дел, связанных с нарушениями трудовых прав, в суде, в том числе дел о привлечении к административной ответственности за нарушение законодательства в сфере труда, протоколы по которым составляются государственными инспекторами труда. Они не относятся к числу лиц, имеющих право *обращаться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц* (ст. 46 ГПК РФ), хотя ст. 45 ГПК РФ такие права предоставлены прокуратуре. Предоставление государственным инспекторам труда такого права представляется обоснованным и целесообразным. Более того, в отношении некоторых категорий работников, которым сложно самостоятельно защищать свои права, в частности, в отношении беременных женщин и женщин, имеющих маленьких детей, предоставление такого права представляется крайне важным.

Возникают вопросы относительно привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о труде и об охране труда. Прежде всего речь идет о существующих коротких *сроках привлечения к административной ответственности*, составляющих два месяца со дня совершения административного правонарушения. Из-за длительности выяснения фактических обстоятельств дела, загруженности инспекторов, иных обстоятельств, есть много случаев, когда виновные в нарушении законодательства о труде и об охране труда работодатели, должностные лица избегают ответственности лишь в результате пропуска двухмесячного срока для привлечения к ответственности. Вместе с тем ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ устанавливает перечень административных правонарушений, за которые постановление по делу об административном правонарушении может быть вынесено в течение одного года со дня совершения административного правонарушения. К числу таких правонарушений относится, в частности, нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды, об авторском праве и смежных правах, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, о налогах и сборах, о

защите прав потребителей, о рекламе, об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, об оказании услуг для государственных и муниципальных нужд и т.п. Представляется, что за нарушение законодательства о труде и об охране труда (как, впрочем, и за иные составы правонарушений в области отношений социального партнерства и некоторые другие, предусмотренные ст. 5.28—5.34, 5.39, 5.40, 5.42 КоАП РФ) срок привлечения к административной ответственности должен быть увеличен до одного года.

Уже длительное время обсуждается, что *размер установленных законодательством штрафов за нарушение законодательства о труде и об охране труда* является необоснованно низким. Выше приводилась статистика относительно среднего размера налагаемых и взыскиваемых административных штрафов за нарушения в сфере труда. Он довольно незначителен, не выполняет превентивную функцию и явно не соразмерен штрафам, налагаемым за другие административные правонарушения в этой сфере. Размер штрафов, предусмотренных в ст. 5.27 Кодекса РФ об административных правонарушениях, составляет: для должностных лиц — от 1 тыс. до 5 тыс. руб.; для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, — от 1 тыс. до 5 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток; для юридических лиц — от 30 тыс. до 50 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток. При этом, например, размер штрафа за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 18.15 КоАП РФ) составляет: для граждан — от 2 тыс. до 5 тыс. руб.; для должностных лиц — от 25 тыс. до 50 тыс. руб.; для юридических лиц — от 250 тыс. до 800 тыс. руб. либо административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Идея усиления ответственности работодателей, руководителей организаций, иных лиц, представляющих работодателя, а также индивидуальных предпринимателей, допускающих нарушение трудовых прав, поддерживается, в частности, Министерством здравоохранения и социального развития РФ¹. В конце 2010 г. им был

¹ Минздравсоцразвития России предлагает увеличить штрафы за нарушение трудового законодательства. См.: URL: <http://www.minzdravsoc.ru/labour/>

подготовлен законопроект, которым предлагалось дополнить Кодекс РФ об административных правонарушениях статьями, устанавливающими ответственность за различные виды нарушений¹, в частности, за нарушение сроков выплаты заработной платы, дифференцировав размер штрафа в зависимости от срока задержки выплаты заработной платы (до двух месяцев, свыше двух месяцев, повторное нарушение по выплатам) в диапазоне от 30 до 50 тыс. руб. для должностных лиц и от 300 до 800 тыс. руб. — для юридических лиц. Также предполагалось ввести ответственность за нарушения требований законодательства по оформлению трудовых договоров с работником в письменной форме, при привлечении работников к сверхурочной работе, предоставлении ежегодных оплачиваемых отпусков; повысить ответственность за невыполнение предписания государственного инспектора труда об устранении нарушений до 10—20 тыс. руб. для должностных лиц и 50—100 тыс. руб. для юридических лиц. Наконец, законопроект предлагал обязательное участие государственных инспекторов труда в рассмотрении дел, по которым они составляли протоколы об административных правонарушениях.

Предложения о повышении размеров административных штрафов вносились в Государственную Думу и другими субъектами законодательной инициативы. Например, на рассмотрении Государственной Думы находится законопроект № 535733-5 «О внесении изменений в статью 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части усиления административной ответственности за нарушение законодательства о труде и об охране труда), предполагающий увеличение штрафа чуть менее чем в два раза по отношению к нынешним размерам². Представляется, что нормы, регулирующие размер административ-

protection/4 (официальный сайт Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации).

¹ Проект федерального закона РФ от 30 ноября 2010 г. «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // URL: http://www.minzdravsoc.ru/docs/doc_projects/511 (дата обращения: 10.01.2012).

² Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности // URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=535733-5&02> (дата обращения: 10.01.2012).

ных штрафов за нарушение законодательства о труде и об охране труда, нуждаются в пересмотре и усилении. Однако важно, чтобы так же, как и в случае с проверками государственных инспекторов труда, преследовались не нарушения в ведении кадрового делопроизводства в отношении работодателей, соблюдающих права своих работников, а именно факты нарушения трудовых прав работников. Представляется также целесообразным установить обязательность привлечения к ответственности работодателя в случаях установления нарушения трудовых прав работника судом в ходе рассмотрения индивидуального трудового спора или жалобы органами государственной инспекции труда и прокуратуры.