

Ю.П. Синельщиков

О некоторых проблемах усиления контроля за исполнением законодательства о труде

По решению редакции в рубрике «Научная жизнь» публикуется выступление на научной конференции депутата Государственной Думы РФ, кандидата юридических наук, заслуженного юриста РФ Ю.П. Синельщикова, которое посвящено повышению эффективности государственного и общественного контроля за соблюдением законодательства о труде.

Ключевые слова: труд; законодательство; контроль; профсоюзы; государство; права граждан.

Сегодня положение большинства российских граждан ухудшается, их реальные доходы уменьшаются, и 2015 год не принесет облегчения. Социальные статьи бюджетов урезаются, граждан ожидает повышение налога на недвижимость. В правительстве обсуждаются и другие способы увеличения налоговой нагрузки.

В этих условиях забота государства об охране права гражданина на труд приобретает особое значение, она осуществляется в двух формах: во-первых, путем введения разумного трудового законодательства, во-вторых, путем обеспечения контроля государства за соблюдением такого законодательства.

Безусловно, рынок не может существовать без рынка труда, а рыночная экономика — без применения этого труда. Сфера труда в значительной мере является основой экономики. В свою очередь, право на труд относится к основным правам человека, а состояние законодательства и реального положения дел в области реализации данного права не только является показателем цивилизованности общества, но и непосредственно воздействует на его нравственность, эффективность его экономики. Трудовое право с самого начала появления имело социальное значение. Это объясняется тем, что задачей этой отрасли права изначально являлось такое правовое регулирование отношений, связанных с применением наемного труда, которое обеспечило бы, с одной стороны, равенство всех сторон при заключении соответствующих договоров

и учет их интересов, а с другой — необходимость защиты экономически более слабого работника от экономически более сильного работодателя¹.

Трудовое законодательство призвано обеспечить наиболее оптимальный уровень равновесия между экономической эффективностью трудовой деятельности и социальной защитой работника.

Современный Трудовой кодекс в основном отвечает этим требованиям. Однако на протяжении ряда лет не смолкают требования бизнеса о необходимости изменения этого закона. По их мнению, главная его беда в том, что в нынешнем виде оно является чуть ли не главным тормозом не только для модернизации страны, но и просто нормальной жизнедеятельности десятков миллионов граждан, давно живущих отнюдь не в социалистическом СССР, а в открытом рыночном обществе².

Представителей крупного бизнеса в России интересуют прежде всего кардинальные вопросы, связанные с активным внедрением в правовое поле заемного труда (см. ст. 56.1 ТК РФ о запрещении заемного труда), увеличением продолжительности рабочей недели, правовым упрощением применения срочных трудовых договоров, упрощением процедуры увольнения работника по инициативе администрации и др. Фактически речь идет о полном изменении сложившихся правил правового регулирования трудовых отношений в пользу работодателя [2: с. 30–34].

Еще весной 2010 года Михаил Прохоров на съезде Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) предлагал изменить трудовое законодательство с целью упростить процедуру увольнения работников. По его мнению, жесткое трудовое законодательство сдерживает модернизацию производства. А в ноябре 2010 года Комитет РСПП по рынку труда снова предложил ввести поправки в Трудовой кодекс. Среди прочего, поправки предусматривали возможность введения в стране, с согласия работника, 60-часовой рабочей недели. Главная идея РСПП состояла в том, чтобы позволить человеку работать у одного работодателя 60 часов в неделю, из которых 20 часов — по совместительству. Как заявил Михаил Прохоров: «Считаю, что стратегическим подходом сегодня является системный пересмотр ТК и релевантного социального законодательства (о занятости, социальном страховании, пенсионном обеспечении и т. п.)». Он полагает, что Трудовой кодекс создавался не для целей развития, а для целей фиксации прав и обязанностей в условиях советской плановой экономики. Это другая идеология, которая уже не работает³.

Подобные предложения не соответствуют многочисленным социальным, экономическим и иным исследованиям. Они не соответствуют и международно-

¹ Куренной А.М. Современные тенденции в правовом регулировании социально-трудовых отношений и его «болевые» точки. Тезисы выступления на экспертной группе № 7 24.05.2011 // URL: <http://www.gosbook.ru/node/48551> (дата обращения: 15.11.2014).

² Котов И. Трудовой кодекс: проблемы нужно решать // URL: www.rg.ru/2011/05/12/tk.html (дата обращения: 15.11.2014).

³ URL: <http://рспп.рф/viewpoint/view/56> (дата обращения: 15.11.2014).

правовым обязательствам России. В том числе ратифицированным Россией конвенциям Международной организации труда (МОТ): Конвенции МОТ № 47 «О сокращении рабочего времени до сорока часов в неделю» (принята в г. Женеве 22 июня 1935 г. на 19-й сессии Генеральной конференции МОТ); Конвенции МОТ № 150 «О регулировании вопросов труда: роль, функции и организация» (принята в г. Женеве 26 июня 1978 г. на 64-й сессии Генеральной конференции МОТ); Конвенции МОТ № 111 «Относительно дискриминации в области труда и занятий» (принята в г. Женеве 25 июня 1958 г. на 42-й сессии Генеральной конференции МОТ); Конвенции МОТ № 105 «Об упразднении принудительного труда» (принята в г. Женеве 25 июня 1957 г. на 40-й сессии Генеральной конференции МОТ) и др.

Однако, как справедливо замечают по этому поводу ученые, «вряд ли обязательства в области трудовых отношений являются для бизнеса — российского или иностранного — сдерживающим фактором для возможного развития. Коррупция, бюрократия, высокие налоги, отсутствие независимой судебной системы и гарантий неприкосновенности права собственности, низкая эффективность правоохранительной системы, неразвитые транспортные коммуникации, деградация социальных систем — эти и многие другие факторы являются куда более первоочередными проблемами, препятствующими развитию экономики. Трудовые права в ряду этих проблем явно не на первом месте»⁴.

Современное трудовое право если и нуждается в совершенствовании, то в основном в целях расширения средств защиты работника и гражданина.

Так, Уголовный кодекс РСФСР 1960 года, просуществовавший до 1996 года, содержал статью 138 «Нарушение законодательства о труде», которая предусматривала ответственность за незаконное увольнение работника с работы, неисполнение решения суда о восстановлении его на работе, задержку выплаты заработной платы, иное существенное нарушение законодательства Российской Федерации о труде, совершенное должностным лицом предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности.

Как человек, работавший в те годы прокурором, смею заявить, что эта статья была важным профилактическим средством наиболее серьезных нарушений законности в этой сфере.

К сожалению, нынешний УК РФ в сфере охраны трудовых прав содержит лишь статьи о необоснованном отказе в приеме на работу или необоснованном увольнении беременной женщины или женщины, имеющей детей в возрасте до трех лет (ст. 145) и о невыплате заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат (ст. 145-1).

Однако наличие хороших законов в сфере трудовых правоотношений само по себе не решает проблему. Так, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), россияне в большинстве случаев (56 %) не прибегают ни к каким способам защиты своих трудовых прав [2].

⁴ Герасимова Е. Разлад труда и капитала // Газета.ру. 2011. 4 апреля. URL: <http://www.gazeta.ru> (дата обращения: 15.11.2014).

Это связано как с низкой общей и правовой культурой российских граждан, так и с неэффективностью деятельности органов, осуществляющих функции по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде.

В соответствии с нормами Трудового кодекса, государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, во всех организациях на территории Российской Федерации осуществляют органы Федеральной инспекции труда, являющиеся единой централизованной системой государственных органов. Государственный надзор за соблюдением правил по безопасному ведению работ в отдельных отраслях и на некоторых объектах промышленности осуществляют также специально уполномоченные органы — федеральные надзоры (государственный энергетический надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор, государственный надзор за ядерной и радиационной безопасностью). Внутриведомственный контроль в подведомственных организациях осуществляют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления (см. ст. 353–369 ТК РФ). Государственный надзор за точным и единообразным исполнением трудового законодательства осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры (см. ст. 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). Общественный контроль в этой сфере осуществляют профессиональные союзы, а также другие уполномоченные представительные органы работников.

Наиболее заметный объем работы в этой сфере осуществляют Федеральная инспекция труда и прокуратура. Оценивая значение работы инспекции, необходимо отметить, что за последние годы ее авторитет значительно вырос, работодатели 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, отмечают 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 малоэффективно [1: с. 133].

Эти проблемы в значительной мере обусловлены малой штатной численностью инспекторов. На сегодня их число составляет около 3-х тысяч. При этом на каждого инспектора приходится в среднем по 3 тысячи хозяйствующих субъектов или по 25 тысяч работников.

Штатная численность прокуратур несколько больше. Но при том, что в сельских районах штат прокуратуры составляет 2–3 человека, на эти структуры возложена громадная масса иных функций, помимо надзора за исполнением законодательства о труде. Анализ деятельности некоторых прокуратур показывает, что на работу в этой сфере приходится не более 2 процентов всего рабочего времени.

В сложных экономических условиях, в которых сегодня находится страна, говорить о существенном увеличении штатной численности инспекций либо прокуратур не приходится. Решение проблемы повышения эффективности контроля за соблюдением законодательства о труде видится в следующем.

1. Развивать активность самих работников по обращению в суды и другие органы, которые осуществляют защиту трудовых прав. В этой связи государство должно всемерно содействовать повышению правовой культуры населения и развитию института бесплатной юридической помощи (см. Федеральный закон РФ от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в РФ»).

Много вопросов вызывает реализация одного из основополагающих принципов оказания бесплатной правовой помощи — ее доступность. Процедура признания малоимущим подразумевает представление в орган социальной защиты населения целого пакета документов. Их сбор иногда требует длительного времени, а скорая юридическая помощь нужна гражданину незамедлительно. Кроме того, государственные юридические бюро вряд ли смогут эффективно оказывать бесплатную юридическую помощь тем малоимущим гражданам, чьи права и интересы нарушены региональными госчиновниками. Риск остаться без работы из-за личной принципиальности и активности будет сдерживать инициативу и стремление его сотрудников добросовестно выполнять свои профессиональные обязанности. Упомянутый закон № 324 ФЗ — важный шаг на пути построения правового государства. Главное, чтобы на практике характеристики «бесплатная» и «плохая» не стали синонимами. Тем более что основное финансовое бремя реализации закона лежит на региональных бюджетах.

2. Оптимизировать деятельность контролирующих органов, избавив их от разрешения малозначительных нарушений и тех споров, которые работники в состоянии сами решать в суде и в органах общественного контроля (комиссии по трудовым спорам, профсоюзы).

Так, органы прокуратуры активно ведут работу по взысканию долгов по заработной плате. Проблема актуальна. По данным Генпрокуратуры, в прошлом году прокурорами выявлено около 700 тысяч нарушений, связанных с несвоевременной выплатой заработной платы. Судами удовлетворено около 380 тысяч исков прокуроров о взыскании задолженности в пользу работников на сумму более 7 миллиардов рублей. Но была ли необходимость обращаться в суд во всех случаях именно прокурорам? Ведь в прокурорских исках в качестве пострадавших очень часто бывают не обделенные здоровьем молодые люди, которые сами могут отстаивать свои интересы в суде?

Громадная масса прокурорских обращений в суды вызвана также отсутствием необходимых полномочий прокурора по устранению нарушений внесудебными способами. Так, руководители предприятий отказываются выдавать прибывшим для проверки прокурорам необходимые документы, давать объяснения по поводу нарушений законов, не рассматривают прокурорские представления, протесты и предостережения, однако ответственности за это не несут.

3. Повышать авторитет и активность профессиональных союзов, которые согласно законодательству являются единственным официальным представителем наемных работников в конфликтах с работодателями.

По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), в текущем году лишь 42 % россиян заявили о том, что их устраивает деятельность профсоюзов (в 2009 г. таких было 31 %). Многие россияне либо вообще не знают о существовании профсоюзов, либо не стремятся стать их членами. Так, по данным проведенных исследований, в большинстве организаций страны профсоюзы отсутствуют. При этом в случае нарушения трудовых прав только треть состоящих в профсоюзе обращается в него за помощью. Таким образом, членство часто становится простой формальностью. Профсоюзы сегодня невыгодны ни работодателям, ни самим работникам. Первым — потому что после появления активного профсоюза придется от и до соблюдать трудовое законодательство, а это далеко не всегда экономически выгодно. В свою очередь, многие работники не хотят связываться с профсоюзами из-за опасения вызвать недовольство начальства и потерять работу.

В силу всего этого государство должно поддерживать своих граждан в желании отстаивать свои права, тем более в такой важной сфере, как трудовые отношения. Решение этих проблем будет способствовать развитию экономики и общества.

Литература

1. Герасимова Е.С. Актуальные проблемы трудового законодательства в условиях модернизации экономики. М.: Юстицинформ, 2012. 240 с.
2. Еремина С.Н. Трудовое право и бизнес: точки соприкосновения и проблемы // Юрист. 2012. № 16. С. 30–34.

References

1. Gerasimova E.S. Aktual'ny'e problemy' trudovogo zakonodatel'stva v usloviyax modernizacii e'konomiki. M.: Yusticininform, 2012. 240 s.
2. Eremina S.N. Trudovoe pravo i biznes: tochki soprikosnoveniya i problemy' // Yurist. 2012. № 16. S. 30–34.

Yu.P. Sinelshchikov

About Some Problems of Strengthening Control over the Use of Labor Legislation

By the decision of the editorial board in the section «Scientific Life» the conference speech of the State Duma deputy of the Russian Federation, PhD, Honored Lawyer of the Russian Federation Y.P. Sinelshchikov was published. It is dedicated to increasing the effectiveness of state and public control over compliance with labor legislation.

Keywords: labor; legislation; control; trade unions; the state; the rights of citizens.