

Введение

Государственный надзор и контроль за соблюдением требований охраны труда осуществляются федеральной инспекцией труда - единой федеральной централизованной системой государственных органов.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 (в редакции Указа Президента РФ от 20 мая 2004 г. N 649) Министерство труда и социального развития Российской Федерации упразднено.

Функции по принятию нормативных правовых актов переданы образованному Министерству здравоохранения и социального развития РФ, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг - Федеральной службе по труду и занятости, правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере финансовых рынков - Федеральной службе по финансовым рынкам, функции по оказанию государственных услуг и по управлению имуществом - Федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию.

О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) см. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 134-ФЗ Положение о федеральной инспекции труда утверждается Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 28 января 2000 г. N 78 утверждено Положение о федеральной инспекции труда Федеральным законом от 9 мая 2005 г. N 45-ФЗ в пункт 3 статьи 20 настоящего Федерального закона внесены изменения, вступающие в силу по истечении девяноста дней после дня официального опубликования указанного Федерального закона.

Государственный надзор и контроль Федеральная служба по труду и занятости

В соответствии со статьями 353, 354, 356 ТК РФ, 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.

Органом Федеральной инспекции труда является Федеральная служба по труду и занятости (далее Роструд), находящаяся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Территориальными органами Роструда являются трудовые государственные инспекции, осуществляющие непосредственное взаимодействие с организациями работодателями.

Роструд руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, законами, актами Президента РФ, и Правительства РФ, международными договорами РФ, нормативными правовыми актами Минздравсоцразвития России, которому Роструд подчинен, Положением «О Федеральной службе по труду и занятости», утвержденным Постановлением Правительства РФ, от 30.06.04 № 324, и другими нормами законодательства.

В частности, трудовые инспекции обязаны исполнять требования Федерального закона от 08.08.2001 № 134ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного надзора (контроля)» (далее Закон № 134ФЗ), которым установлены особые правила при проведении проверок, о которых будет сказано ниже.

Роструд осуществляет государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы

трудового права, всеми работодателями на территории Российской Федерации. К числу специально уполномоченных государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства, согласно ст. 353 ТК РФ, помимо Федеральной инспекции труда относятся и другие государственные органы. Например, Ростехнадзор (статьи 366, 367 и 369 ТК РФ), Генеральный прокурор, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления в порядке и на условиях, определяемых федеральными законами и законами субъектов РФ.

Например. Ростехнадзор призван применять исключительно нормы по охране труда работников, но только в организациях и на объектах промышленной сферы, подпадающей под действие норм Федерального закона от 21.07.1997 № 116ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Тогда как государственная инспекция труда может применять любые нормы трудового права, в том числе и в организациях и объектах промышленности, и по отношению к работникам, выполняющим соответствующие виды деятельности, относящиеся к сфере надзора, обеспечивающего промышленную безопасность.

В связи с этим государственный надзор в сфере промышленной безопасности осуществляется при взаимодействии с органами Государственной инспекции труда. Заметим, что данные органы действуют от имени государства в целях соблюдения трудового законодательства и в своей деятельности не зависят от работодателей. Итак, органами государственной власти, призванными осуществлять контроль и надзор за исполнением всех существующих норм трудового законодательства, являются Роструд и его территориальные инспекции.

Функции контроля и надзора указанного органа состоят в обеспечении соблюдения и защиты трудовых прав и свобод граждан, условий труда; обеспечении соблюдения работодателями трудового законодательства и иных норм закона, содержащих нормы трудового права; обеспечении работодателей и работников информацией о средствах и методах соблюдения положений трудового законодательства; доведении до сведения соответствующих органов государственной власти фактов нарушений, действий, бездействия или злоупотреблений, которые не попадают под действие трудового законодательства.

Государственный надзор за точным и единообразным исполнением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с федеральным законом.

Напомню: ранее, до издания Положения о Федеральной инспекции труда при Министерстве труда (Рострудинспекции) (утверждено Указом Президента РФ, от 20.07.1994 № 1504), на смену которой в 2004 г. пришел Роструд, функцию государственного контроля за соблюдением законодательства об охране труда выполняли профсоюзы. [1]

Полномочия трудовой инспекции

Перечень полномочий трудовой инспекции очень обширен и построен в соответствии с положениями Конвенции Международной Организации Труда 1947 г. № 81 и ст. 356 ТК РФ.

К полномочиям трудовой инспекции помимо контроля и надзора за соблюдением работодателями трудового законодательства относятся:

- анализ обстоятельств и причин нарушений, принятие мер по их устранению и восстановлению, а также направление соответствующей информации в федеральные органы исполнительной власти, правоохранительные органы, суды;
- рассмотрение дел об административных правонарушениях;

- обобщение практики;
- принятие участия в расследовании несчастных случаев на производстве или проведение расследования, а также полномочия, предусмотренные федеральным законодательством.

К полномочиям территориальных структур Роструда согласно ст. 357 ТК РФ, отнесены:

- в любое время суток при наличии удостоверений установленного образца посещать для проведения инспекции организации, работодателей физических лиц;
- запрашивать у работодателей и их представителей, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и безвозмездно получать от них документы, объяснения, информацию, необходимые для выполнения надзорных и контрольных функций;
- изымать для анализа образцы используемых или обрабатываемых материалов и веществ;
- расследовать в установленном порядке несчастные случаи на производстве;
- предъявлять работодателям и их представителям обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений трудового законодательства;
- при наличии заключений государственной экспертизы направлять в суды требования о ликвидации организаций или прекращении деятельности их структурных подразделений;
- выдавать предписания об отстранении от работы лиц, не прошедших обучение безопасным методам и приемам выполнения работ, инструктаж по охране труда и т. д.;
- запрещать использование работниками средств индивидуальной и коллективной защиты, не имеющих сертификатов соответствия;
- составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях, подготавливать и направлять в правоохранительные органы и в суд другие материалы;
- выступать в качестве экспертов в суде по искам о нарушении трудового законодательства.

Стоит отметить, что согласно части первой ст. 23.12 КоАП РФ, Роструд и подведомственные ему территориальные инспекции рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью первой ст. 5.27, статьями 5.28, 5.34 и 5.44 КоАП РФ.

Правом рассматривать дела об административных правонарушениях и привлекать виновных лиц к административной ответственности наделены Главный государственный инспектор труда РФ, его заместители, руководители государственных инспекций труда, их заместители (по правовым вопросам и по охране труда), начальники отделов государственных инспекций труда, их заместители и другие лица, указанные в части второй ст. 23.12 КоАП РФ.

Сложилось мнение, что трудовая инспекция может прийти в организацию с проверкой, только если от работника организации поступила жалоба на работодателя. (С) Информация опубликована на ReferatWork.ru Однако это не совсем так. Роструду предоставлено право проводить проверки соблюдения работодателями законодательства о труде. Эти проверки могут быть как плановыми, так и внеплановыми.

Согласно п. 4 ст. 7 Закона № 134ФЗ, плановые проверки по контролю проводятся на основании распоряжений (приказов) органов государственного контроля (надзора), а также в целях проверки выполнения работодателями обязательных требований.

Согласно той же ст. 7 Закона № 134ФЗ, в отношении одной организации (индивидуального предпринимателя) любым органом государственного контроля плановая проверка может быть проведена не более чем один раз в два года, а в отношении субъекта малого предпринимательства не ранее чем через три года с момента его государственной регистрации.

Внеплановые проверки могут проводиться в случаях, перечисленных в п. 5 ст. 7 Закона № 134ФЗ.

Например, проверка будет проведена, если в уполномоченный орган поступит жалоба на нарушение прав и законных интересов работника или в случае возникновения угрозы здоровью и жизни граждан, загрязнения окружающей среды, повреждения имущества. В последнем случае проверка должна быть проведена также на основании соответствующего заявления лица, выявившего такие факты.

При проведении проверок работодатель имеет право знать, кто именно на него пожаловался, в случае, если заявитель письменно подтвердит намерение раскрыть свою личность.

Обращения, не позволяющие установить лицо, обратившееся в трудовую инспекцию, не могут служить основанием для проведения внепланового мероприятия по контролю.

Чтобы убедиться в обоснованности и законности прихода трудового инспектора, необходимо проверить служебное удостоверение лица, уполномоченного совершать проверку, а также распоряжение о проведении проверки за подписью руководителя инспекции труда.

В распоряжении (приказе) о проведении мероприятия по контролю согласно п. 1 ст. 7 Закона № 134, должны быть указаны следующие сведения:

- номер и дата распоряжения (приказа) о проведении проверки;
- наименование контролирующего органа;
- фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), уполномоченного на проведение проверки;
- наименование организации или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, в отношении которого проводится проверка;
- цели, задачи и предмет проводимой проверки;
- правовые основания проведения проверки;
- дата начала и окончания проверки.

Распоряжение о проведении проверки предъявляется инспектором руководителю организации, в которой запланировано контрольное мероприятие. Вместе с распоряжением инспектор должен ознакомить представителя работодателя со служебным удостоверением пришедшего с проверкой лица. Если эти требования не будут соблюдены, то работодатель имеет полное право отказать инспектору в проведении проверки в соответствии с п. 1 ст. 7 Закона № 134ФЗ.

Кроме того, можно позвонить в инспекцию и выяснить, были ли направлены проверяющие в организацию, а также целесообразно снять копии всех представленных инспектором документов.

Мероприятие по контролю может проводить только то должностное лицо (или лица), которое указано в распоряжении (приказе) о проведении мероприятия по контролю. Продолжительность мероприятия по контролю не должна превышать один месяц.

В исключительных случаях, когда необходимы специальные исследования, срок инспекции может быть продлен, но не более чем на один месяц. Такого рода предложение должно исходить только от должностного лица, осуществляющего инспекцию, от руководителя органа государственного контроля или его заместителя.[2]

Осуществление проверок и составления актов трудовой инспекцией

Деятельность трудовой инспекции регламентируется трудовым законодательством, в связи с этим трудовые инспекторы осуществляют проверку в сфере трудовых отношений и отношений, связанных с охраной труда.

В основном инспекторов по труду интересуют учредительные документы организации, трудовые договоры, локальные нормативные акты, принятые в организации, например, правила внутреннего трудового распорядка, кадровая документация.

Инспекторы знакомятся с правильностью учета и ведения трудовых книжек, проверяют соответствие записей в трудовых книжках приказам о приеме на работу в организацию или о переводе на другую работу.

Кроме всего прочего, трудовые инспекторы могут заглянуть и в бухгалтерию предприятия, где проверят таблицы учета рабочего времени, расчет зарплаты и все, что касается расчета зарплаты, положения о премировании, о надбавках, если таковые имеются.

Даже в случае, если предметом проверки не является несчастный случай на предприятии, трудовой инспектор все равно может запросить документацию, посвященную охране труда. Это могут быть инструкции по охране труда по каждой профессии, журналы вводного инструктажа и инструктажа на рабочем месте.

Чтобы убедиться в соблюдении норм по охране труда на предприятии, инспектор помимо изучения документации может опросить сотрудников, осмотреть помещение и рабочие места.

Однако, в своей деятельности по защите прав работников трудовые инспекторы не должны нарушать права и законные интересы проверяемых работодателей. Эти права охраняет Закон № 134.

В связи с этим инспекторы по труду должны исходить из норм ст. 3 Закона № 134ФЗ, которые гарантируют организациям и индивидуальным предпринимателям соблюдение следующих принципов:

- презумпция добросовестности юридического лица;
- соблюдение международных договоров РФ;
- открытость и доступность для юридических лиц нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется при проведении государственного контроля;
- соответствие предмета проверки компетенции органа государственного контроля;
- периодичность и объективность проведения мероприятий по контролю;
- другие принципы защиты прав юридических лиц, предусмотренные законодательством.

Не стоит забывать о том, что трудовые инспекторы при проведении проверки ограничены в своих полномочиях следующим: изучением документации предприятия, содержанием распоряжения о проведении проверки (в котором очерчен круг вопросов, необходимых для изучения), а также нормами законодательства.

Так, на основании ст. 8 Закона № 134ФЗ, трудовые инспекторы не вправе:

- проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции трудовой инспекции;
- осуществлять плановые проверки в случае отсутствия должностных лиц или работников проверяемых юридических лиц;
- требовать представления документов, информации, образцов продукции, если они не являются объектами мероприятий по контролю и не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки;
- требовать образцы продукции для проведения их исследований без оформления акта об отборе образцов;
- распространять информацию, составляющую охраняемую законом тайну;
- превышать установленные сроки проведения проверок. Если в организацию пришли несколько проверяющих, необходимо убедиться, что все они указаны в распоряжении. Распоряжение, в котором отсутствует предмет проверки, является недействительным. Инспектор по труду не имеет права запрашивать информацию, не относящуюся к его компетенции. Оформление результатов проведенной проверки регламентируется положениями ст. 9 Закона № 134ФЗ и Кодекса РФ, об административных правонарушениях (КоАП РФ).

По результатам проверки инспектор составляет акт в двух экземплярах для каждой из сторон с указанием затребованных документов и выявленных нарушений.

В акте в обязательном порядке указываются:

- дата, время и место составления акта;
- наименование контролирующего органа;
- дата и номер распоряжения, на основании которого проведена инспекция;
- фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), проводившего инспекцию;
- наименование проверяемого юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя;
- дата, время и место проведения мероприятия по контролю;
- сведения о результатах мероприятия по контролю, в том числе о выявленных нарушениях;
- сведения об ознакомлении или об отказе в ознакомлении с актом представителя юридического лица;
- подпись должностного лица (лиц), осуществившего проверку.

К упомянутому документу акту по результатам проверки прилагаются акты об отборе образцов продукции, обследовании объектов окружающей среды, протоколы проведенных исследований, объяснения должностных лиц, работников, на которых возлагается ответственность за нарушения обязательных требований, и другие документы или их копии, связанные с результатами мероприятия по контролю.

Акт по результатам проверки составляется даже в том случае, если в ходе проверки не было выявлено нарушений.

Помимо перечисленного инспектор делает пометку в журнале проверок. В журнале учета мероприятий по контролю инспектором производится запись о проведенном мероприятии, содержащая сведения о наименовании органа государственного контроля, дате, времени проведения мероприятия по контролю, о правовых основаниях, целях, задачах и предмете мероприятия по контролю (см. п. 5 ст. 9 Закона РФ, № 134ФЗ).

Стоит отметить, что на основании данных журнала работодатель может отклонить плановый визит проверяющего, так как плановая проверка проводится не более одного раза в два года. Исключение составляет проверка вследствие поданной работником жалобы. [8]

Виды ответственности за нарушения трудового законодательства

Уголовная ответственность за нарушение трудового законодательства устанавливается Уголовным кодексом Российской Федерации (далее УК РФ).

Перечислим некоторые уголовные преступления предусмотренные действующим законодательством.

Статья 143. УК РФ. Нарушение правил охраны труда.

1. Нарушение правил техники безопасности или иных правил охраны труда, совершенное лицом, на котором лежали обязанности по соблюдению этих правил, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека, наказывается штрафом в размере до двухсот тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до одного года.

2. То же деяние, повлекшее по неосторожности смерть человека, наказывается лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Статья 145. УК РФ. Необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение беременной женщины или женщины, имеющей детей в возрасте до трех лет.

Необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение женщины по мотивам её беременности, а равно необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение с работы женщины, имеющей детей в возрасте до трех лет, по этим мотивам наказываются штрафом в размере до двухсот тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов.

Статья 145.1. УК РФ. Невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат.

1. Невыплата свыше двух месяцев заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных установленных законом выплат, совершенная руководителем предприятия, учреждения или организации независимо от формы собственности из корыстной или иной личной заинтересованности, наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо лишением свободы на срок до двух лет.

2. То же деяние, повлекшее тяжкие последствия, наказывается штрафом в размере от ста тыс. до трехсот тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Статья 183. УК РФ. Незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну.

1. Собираение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, путем похищения документов, подкупа или угроз, а равно иным незаконным способом наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.

2. Незаконное разглашение или использование сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, без согласия их владельца лицом, которому она была доверена или стала известна по службе или работе, наказываются штрафом в размере до ста двадцати тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до трех лет.

3. Те же деяния, причинившие крупный ущерб или совершенные из корыстной заинтересованности, наказываются штрафом в размере до двухсот тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

4. Деяния, предусмотренные частями второй или третьей настоящей статьи, повлекшие тяжкие последствия, наказываются лишением свободы на срок до десяти лет.

Статья 199.1. УК РФ. Неисполнение обязанностей налогового агента.

1. Неисполнение в личных интересах обязанностей налогового агента по исчислению, удержанию или перечислению налогов и (или) сборов, подлежащих в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению в соответствующий бюджет (внебюджетный фонд), совершенное в крупном размере, наказывается штрафом в размере от ста тыс. до трехсот тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от

одного года до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2. То же деяние, совершенное в особо крупном размере, наказывается штрафом в размере от двухсот тыс. до пятисот тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти лет, либо лишением свободы на срок до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Статья 199.2. УК РФ. Соккрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов.

Соккрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, должно быть произведено взыскание недоимки по налогам и (или) сборам, совершенное собственником или руководителем организации либо иным лицом, выполняющим управленческие функции в этой организации, или индивидуальным предпринимателем в крупном размере, наказывается штрафом в размере от двухсот тыс. до пятисот тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от восемнадцати месяцев до трех лет, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Трудовое законодательство: настоящее и будущее

Государственный надзор и контроль над соблюдением трудового законодательства (о новой концепции главы 57 ТК РФ)

Такие правовые понятия, как «государственный надзор и контроль над соблюдением трудового законодательства...» и защита государственными органами либо иначе - государственная защита трудовых прав и свобод, неоднозначны.

Конституция Российской Федерации предусматривает, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (статья 2). Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется (статья 45).

В статье 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод гарантировано право на эффективность правовой защиты прав и свобод человека и гражданина, к числу которых относятся трудовые права и свободы работников и работодателей.

В соответствии со статьей 352 Трудового кодекса РФ основными способами защиты трудовых прав и свобод являются:

- самозащита работниками трудовых прав;
- защита трудовых прав и законных интересов работников профессиональными союзами;
- государственный надзор и контроль над соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- судебная защита.

Логично, что статья 352, как и глава 56. Общие положения, закреплены в разделе XIII Трудового кодекса РФ «Защита трудовых прав и свобод...» И в этом контексте в большей мере согласуется с указанными принципиальными нормами Конституции

Российской Федерации и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Однако название указанного третьего основного способа защиты и аналогичное название главы 57 Трудового кодекса РФ, а также группа отношений по надзору и контролю (в том числе профсоюзному контролю) над соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда) и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (статья 1 ТК РФ), не совсем соответствуют основополагающим положениям и названию раздела XIII Трудового кодекса РФ.

Более того, представляется, что такие правовые понятия, как «государственный надзор и контроль над соблюдением трудового законодательства...» (глава 57 ТК РФ) и защита государственными органами либо иначе - государственная защита (во внесудебном порядке трудовых прав и свобод, неоднозначны.

Прежде всего, содержание понятия «защита трудовых прав и свобод» (как и вообще защита прав и свобод человека и гражданина должна включать в качестве обязательного (конститутивного) признака - восстановление нарушенного права либо устранение препятствий для его реализации.

Другим обязательным признаком защиты трудовых прав и свобод должна быть деятельность юрисдикционных органов, профсоюзных и иных некоммерческих организаций (представителей работников и работодателей) либо самого человека и гражданина, то есть самозащита.

И последним обязательным признаком защиты трудовых прав и свобод является наличие определенных процессуальных форм защиты (за исключением, пожалуй, самозащиты).

Нельзя не учитывать и этимологическое значение терминов «надзор» и «контроль», «Надзор» - это орган, группа лиц для наблюдения за кем/чем-нибудь, за соблюдением каких-нибудь правил.

«Контроль» - проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора. Контроль над работой. Лица, занимающиеся этим делом, - контролеры.

Тогда как термин «защита» означает то, что защищает, служит обороной; защищающая сторона в судебном процессе и т.д.

С учетом этого рассмотрим последовательно нормы главы 57 Трудового кодекса РФ и определимся в принципиальном смысле: являются они или не являются нормами о защите трудовых прав и свобод работников и работодателей.

Так, статья 353 Трудового кодекса РФ предусматривает органы государственного надзора и контроля над соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. К ним относятся:

- федеральная инспекция труда;
- иные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по надзору и контролю над соблюдением правил по безопасному ведению работ в отдельных отраслях и на некоторых объектах промышленности;
- федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления (внутриведомственный государственный контроль);
- Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры (государственный надзор за точным и единообразным исполнением трудового законодательства).

Уместно подчеркнуть, что часть 2 статьи 353 ТК РФ несколько не согласуется с ее названием, а, по сути, она ближе к институту охраны труда (раздел X Кодекса). Не случайно статья 210 Трудового кодекса РФ закрепляет в качестве основного направления государственной политики в области охраны труда «государственный надзор и контроль над соблюдением государственных нормативных требований охраны труда» (см. также статью 216 ТК РФ).

Исходя из указанных принципиальных положений Конституции Российской Федерации, Европéйской конвенции, раздела XIII и статьи 352 Трудового кодекса РФ и основных признаков понятия защиты трудовых прав и свобод, вызывает недоумение закрепление в главе 57 Кодекса не только статьи 353, но и целого ряда иных статей и норм.

В частности, статья 354 ТК РФ предусматривает, что федеральная инспекция труда - единая централизованная система, состоящая из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного надзора и контроля над соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальных органов (государственных инспекций труда).

Руководство деятельностью федеральной инспекции труда осуществляет руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного надзора и контроля над соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащие нормы трудового права, главный государственный инспектор труда Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации. [6] Естественно, возникает вопрос: какое отношение имеют нормы статей 353 и 354 ТК РФ к защите трудовых прав и свобод и к трудовому праву вообще?! Нормы этих статей со всей вполне понятностью должны быть отнесены к другой отрасли российского права - административному праву.

В рассматриваемом контексте несколько солидаризируются с концепцией защиты трудовых прав и свобод нормы статьи 355 Трудового кодекса РФ, в которой предусмотрены принципы деятельности и основные задачи федеральной инспекции труда.

В соответствии с этой статьей деятельность федеральной инспекции труда и должностных лиц осуществляется на основе принципов уважения, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, законности, объективности, независимости гласности.

Основными задачами федеральной инспекции труда являются:

- обеспечение соблюдения и защиты трудовых прав и свобод граждан, включая право на безопасные условия труда;
- обеспечение работодателей и работников информацией о наиболее эффективных средствах и методах соблюдения положений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- доведение до сведения соответствующих органов государственной власти фактов нарушений, действий (бездействия) или злоупотреблений, которые не подпадают под действие трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Итак, содержание этой, безусловно, важной статьи все же выходит за пределы предлагаемой концепции, ибо только первая задача федеральной инспекции в большей мере соответствует замыслу основополагающей статьи 352 ТК РФ.

В целом создается впечатление, что глава 57 Трудового кодекса РФ направлена не на защиту трудовых прав и свобод, а является правовой основой деятельности государственных инспекций труда в качестве функции исполнительной власти, то есть содержит административно-правовое начало.

В данном аспекте классическим примером является статья 356 Кодекса. Так, в соответствии с возложенными на нее задачами, федеральная инспекция труда реализует следующие полномочия:

- осуществляет государственный надзор и контроль над соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, обследований, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составлении протоколов об

административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- анализирует обстоятельства и причины выявленных нарушений, принимает меры к их устранению и восстановлению нарушенных трудовых прав граждан;
- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации рассмотрение дел об административных правонарушениях;
- направляет в установленном порядке соответствующую информацию в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, правоохранительные органы и в суды;
- осуществляет надзор и контроль над соблюдением установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве;
- обобщает практику применения, анализирует причины нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, готовит соответствующие предложения по их совершенствованию;
- анализирует состояние и Причины производственного травматизма и разрабатывает предложения по его профилактике, принимает участие в расследовании несчастных случаев на производстве или проводит его самостоятельно;
- принимает необходимые меры по привлечению в установленном порядке квалифицированных экспертов в целях обеспечения применения положений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, относящихся к охране здоровья и безопасности работников во время их работы, а также получения информации о влиянии применения технологий, используемых материалов и методов на состояние здоровья и безопасность работников;
- запрашивает у федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации органов местного самоуправления, органов прокуратуры, судебных органов и других организаций и безвозмездно получает от них информацию, необходимую для выполнения возложенных на них задач;
- ведет прием и рассматривает заявления, письма, жалобы и иные обращения граждан о нарушениях их трудовых прав, принимает меры по устранению выявленных нарушений и восстановлению нарушенных прав; а осуществляет информирование и консультирование работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- информирует общественность о выявленных нарушениях трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права ведет разъяснительную работу о трудовых правах граждан;
- готовит и публикует ежегодные доклады о соблюдении трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права в установленном порядке представляет их Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации;
- иные полномочия в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В большей мере к административному праву относится статья 357 Трудового кодекса РФ, предусматривающая основные права государственных инспекторов труда "определяющая их административно-правовой статус.

Так, государственные инспектора труда при осуществлении государственного надзора и контроля над соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, имеют право:

- в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, беспрепятственно в любое время суток при наличии

удостоверений установленного образца посещать в целях проведения инспекции организации всех организационно-правовых форм и форм собственности, работодателей - физических лиц;

- запрашивать у работодателей и их представителей, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и безвозмездно получать от них документы, объяснения, информацию, необходимые для выполнения надзорных и контрольных функций;

- изымать для анализа образцы используемых или обрабатываемых материалов и веществ в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, с уведомлением об этом работодателя или его представителя и составлять соответствующий акт;

- расследовать в установленном порядке несчастные случаи на производстве;

- предъявлять работодателям и их представителям обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, о восстановлении трудовых прав работников, привлечении виновных в указанных нарушениях к дисциплинарной ответственности или об устранении их от должности в установленном порядке;

- направлять в суды, при наличии заключений государственной экспертизы условий труда, требования о ликвидации организаций или прекращении деятельности их структурных подразделений вследствие нарушения требований охраны труда;

- выдавать предписания об отстранении от работы лиц, не прошедших в установленном порядке обучение безопасным методам и приемам выполнения работ, инструктаж по охране труда, стажировку на рабочих местах и проверку знания требований охраны труда;

- запрещать использование не имеющих сертификатов соответствия или не соответствующих государственным нормативным требованиям охраны труда (в том числе требованиям технических регламентов) средств индивидуальной и коллективной защиты работников;

- составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготавливать и направлять в правоохранительные органы и в суд другие материалы (документы) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- выступать в качестве экспертов в суде по искам о нарушении трудового законодательства; и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, о возмещении вреда, причиненного здоровью работников на производстве.

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 к рассмотрению судом, или вопросов, по которым имеете решение суда), государственный инспектор труда при выявлении вполне понятного нарушения трудового законодательства или иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, имеет право выдать работодателю предписание, подлежащее обязательному исполнению. Данное предписание может быть обжаловано работодателем в суд в течение десяти дней со дня его получения работодателем или его представителем.

В рассматриваемом аспекте вызывает сомнения закрепление в главе 57 Трудового кодекса РФ статьи 358 об обязанностях государственных инспекторов труда.

Так, государственные инспектора труда при осуществлении государственного надзора и контроля над соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, обязаны соблюдать законодательство Российской Федерации, права и законные интересы работодателей - физических лиц и работодателей - юридических лиц (организаций).

Государственные инспектора труда обязаны хранить охраняемую законом тайну (государственную, служебную, коммерческую и иную), ставшую им известной при осуществлении ими своих полномочий, а также после оставления своей должности, считать абсолютно конфиденциальным источник всякой жалобы на недостатки или нарушения положений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, воздержаться от сообщения работодателю сведений о заявителе, если проверка проводится в связи с его обращением, а заявитель возражает против сообщения работодателю данных об источнике жалобы. Особо следует отметить те статьи главы 57 Трудового кодекса РФ, которые не имеют практически никакого отношения к защите трудовых прав и свобод работников и работодателей. Например, статья 359 Кодекса предусматривает, что государственные инспектора труда при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей являются полномочными представителями государства и находятся под его защитой, независимы от государственных органов, должностных лиц и подчиняются только закону, то есть провозглашается их независимость.

Аналогично статья 360 Трудового кодекса РФ, которая устанавливает порядок инспектирования работодателей. В соответствии с ней порядок проведения проверок должностными лицами федеральной инспекции труда определяется ратифицированными Российской Федерацией конвенциями Международной организации труда по вопросам инспекции труда, Трудовым кодексом, иными федеральными законами, а также решениями Правительства Российской Федерации.

Государственные инспектора труда в целях осуществления государственного надзора и контроля над соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, инспектируют на всей территории Российской Федерации любых работодателей (организации, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также работодателей - физических лиц) в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

При инспекционной проверке государственный инспектор труда может уведомлять о своем присутствии работодателя или его представителя, если только не считает, что такое уведомление может нанести ущерб эффективности контроля.

Организации Вооруженных Сил Российской Федерации, органы безопасности, органы внутренних дел, Государственная противопожарная служба, другие правоохранительные органы, исправительные учреждения, организации атомной и оборонной промышленности и другие подлежат инспекционным проверкам с особым порядком их проведения, который предусматривает:

- доступ для государственных инспекторов труда, получивших заблаговременно соответствующий допуск;
- проведение проверок в назначенное время;
- ограничение на проведение проверок во время маневров или учений, объявленных периодам напряженности, боевых действий.

Особый порядок проведения инспекционных проверок устанавливается федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Данная статья Трудового кодекса РФ, по сути, устанавливает административно-правовой порядок инспектирования работодателей и вряд ли может быть отнесена к предмету трудового права России. Абсолютно неуместны в ТК РФ нормы статьи 360 об инспектировании организаций Вооруженных Сил РФ, органов безопасности и т.д.

С точки зрения логики построения системы и структуры Трудового кодекса РФ - нельзя признать обоснованным включение в главу 57 статьи 362 об ответственности руководителей и иных должностных лиц организаций, а также работодателей - физических лиц, виновных в нарушении трудового законодательства и иных нормативных

правовых актов, содержащих нормы трудового права. Для этой цели в Кодексе предусмотрена глава 62. «Ответственность за нарушение трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права», где и должны быть сосредоточены все нормы ТК РФ о такой ответственности (в том числе и норма статьи 362).

Иначе следовало бы решить вопрос о судьбе статей 363 - 364 Трудового кодекса РФ об ответственности за воспрепятствование деятельности государственных инспекторов труда и ответственности государственных инспекторов труда. В первом и во втором случаях ответственность установлена федеральными законами, то есть Кодексом РФ об административных правонарушениях и Уголовным кодексом РФ.

С учетом указанных выше обязательных (конститутивных) признаков понятия защиты трудовых прав и свобод представляется также необоснованным включение в предложенную концепцию статьи 365 Трудового кодекса РФ о взаимодействии федеральной инспекции труда с государственными органами и органами местного самоуправления и организациями.

Полагаю, что нельзя в принципиальном смысле относить к концепции защиты трудовых прав и свобод положения главы 57 ТК РФ соответственно:

- государственном надзоре за безопасным ведением работ в промышленности (статья 366);
- государственном энергетическом надзоре (статья 367);
- государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре (статья 368); о государственном надзоре за ядерной и радиационной безопасностью (статья 369);

Указанные федеральные надзоры - это исполнительно-распорядительная деятельность государства исключительно в сфере охраны труда в отдельных отраслях экономики и на отдельных объектах.

Кардинальное изменение концепции защиты трудовых прав и свобод в главе 57 ТК РФ обуславливает необходимость и целесообразность исключения из статьи 1 Кодекса положения о правовом регулировании отношений по «надзору и контролю (в том числе профсоюзному контролю) над соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда) и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Вместо него важно предусмотреть положение о правовом регулировании отношений по: «защите трудовых» прав и тем самым оно будет приведено в соответствие с разделом XIII и главой 56 Трудового кодекса РФ и с основополагающей защитной функцией трудового права России.

В определенной мере заслуживает внимания опыт законодательства Республики Беларусь. В главе 39 Трудового кодекса РБ предусмотрены нормы о надзоре и контроле над соблюдением законодательства о труде. В частности, статья 462 ТК РБ закрепляет, что надзор и контроль над соблюдением законодательства о труде осуществляют специально уполномоченные государственные органы надзора и контроля в порядке, установленном законодательством.

Республиканские органы государственного управления и иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы осуществляют контроль над соблюдением законодательства о труде осуществляют контроль над соблюдением законодательства о труде в отношении подчиненных им организаций.

Статья 464 ТК РБ регулирует отношения по взаимодействию органов надзора и контроля над соблюдением законодательства о труде.

Итак, всего лишь две лаконичные статьи Трудового кодекса Республики Беларусь посвящены государственному надзору и контролю над соблюдением законодательства о труде и которые имеют, вполне понятно, прежде всего, информационное значение для основных субъектов трудового права работников и работодателей.

Несомненный научный и практический интерес представляет ранее действующий (до 1 февраля 2002 г.) КЗоТ РФ. Согласно статье 244 Кодекса государственный надзор и контроль над соблюдением законодательства о труде и охране труда на предприятиях, в

учреждениях, организациях независимо от форм собственности и подчиненности осуществляют специально уполномоченные на то государственные органы и инспекции в соответствии с федеральными законами. Идеальная правовая конструкция, определяющая эту сферу исполнительной деятельности государства как не относящейся к трудовому праву, и которая, к сожалению, не была учтена в Трудовом кодексе РФ.

Но главное, вполне понятно, в другом: Трудовой кодекс Республики Беларусь и Кодекс законов о труде РФ не называют такую деятельность основным способом защиты трудовых прав и свобод, что представляется обоснованным, ибо «государственный надзор и контроль над соблюдением законодательства о труде» и «защита трудовых прав и свобод», как уже подчеркивалось, неоднозначные правовые понятия.

На фоне рассмотренного административно-правового статуса федеральной инспекции труда (иных федеральных надзоров) в части 4 статьи 353 ТК РФ выглядит весьма скромно и явно незаслуженно норма о прокурорском надзоре. Очевидно, что законодатель не учел ту важнейшую роль в защите трудовых прав и свобод, которую осуществляет прокуратура (значительный рост нарушений трудовых прав и законных интересов работников, выявленных прокурорами, существенно скорректировал их удельный вес в числе правонарушений в социальной сфере от 60 - 62 % до 75 - 76%).

В связи с этим, полагаю, что было бы своевременным закрепление в главе 57 Трудового кодекса РФ отдельной статьи о защите трудовых прав и свобод работников и работодателей Генеральным прокурором и подчиненными ему прокурорами, включив в нее, в том числе, известные правовые формы: протесты и представления.

Государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и охраной труда является одним из активных способов защиты трудовых прав работников, а также профилактики трудовых правонарушений. В последние годы наблюдается усиление надзора и контроля не только за применением трудового законодательства, но и за созданием и поддержанием условий труда работников, которые согласно ст. 8 ТК РФ не должны ухудшать их положение по сравнению с установленным трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

В заключение следует сказать, что полномочия федеральной инспекции труда сформированы не полностью. В настоящее время в Государственной Думе рассматривается проект федерального закона № 378628-4 «О внесении изменений в статью 392 Трудового кодекса Российской Федерации», в соответствии с которым «течение срока обращения в суд за разрешением индивидуального трудового спора приостанавливается в случае обращения работника в органы федеральной инспекции труда или прокуратуры, применения иных досудебных способов разрешения спора».

Сторонники внесения подобных поправок в указанную статью склоняются к мнению, что закон предоставляет работнику и работодателю неравные сроки для судебной защиты своих нарушенных прав. Так, для работника устанавливается срок в один месяц по спорам об увольнении и три месяца по иным категориям споров; для работодателя же срок обращения в суд для возмещения ущерба, причиненного работником, составляет один год. Внесение изменений в ст. 392 ТК РФ, расширяющих права федеральной инспекции по труду, позволит использовать не только механизм судебной защиты прав работника. Срок, необходимый федеральной инспекции труда для рассмотрения жалобы работника, проверки обстоятельств, принятия решения и применения соответствующих восстановительных мер, как правило, значительно превосходит трехмесячный срок, установленный для обращения в суд. Итак, работники, решившие прибегнуть к обращению в федеральную инспекцию труда, лишаются возможности реализовать свое право на судебную защиту в случае несогласия с выводами и действиями органов федеральной инспекции труда.

Указанные положения на практике приводят к тому, что работники под угрозой пропуска срока на обращение в суд за рассмотрением индивидуального трудового спора обращаются в суд за рассмотрением любых, в том числе несложных, индивидуальных споров, перегружая суды и значительно увеличивая сроки рассмотрения дел. В итоге сокращенные сроки обращения в суд, направленные на быстрое и эффективное восстановление нарушенных прав работника, приводят к обратному результату, необоснованно затягивая рассмотрение трудовых споров в суде.

Совет Государственной Думы признал наличие данной проблемы, но ввиду того, что ТК РФ не предусматривает понятия «досудебные способы разрешения индивидуальных трудовых споров», возвратил законопроект на доработку (п. 47 Протокола от 06.02.2007 № 217).

На основании положений ТК РФ и КоАП РФ государственными инспекциями труда разрабатываются методические рекомендации по делам об административной ответственности юридических лиц, устанавливающие алгоритм назначения административных наказаний юридическим лицам³.

Список использованной литературы

1. Г. Ю. Касьяновой «Охрана труда». Универсальный справочник (2-е изд., перераб. и доп.) - М. : ИД «Аргумент», 2008- 560 с.
2. Ефремов О. С. «Охрана труда от А до Я». Изд. 4-е, перераб. и доп.- М. : Издательство «Альфа-Пресс», 2007.-516 с.
3. М. С. Петров «Основы производства. Охрана труда» : учебное пособие для студентов выш. уч. заведений. Издательский центр «Академия», 2007.- 208 с.
4. О. Н. Русака «Охрана труда: организация и управление»: учеб. Пособие // МАНЭБ - СПб., 2002.-209 с.
5. Попова Ю. П. «Охрана труда»: учебное пособие- 2-е изд., стер.- М. : КНОРУС, 2009. - 224 с.
6. Трудовой кодекс Российской Федерации. Официальный текст. - М., 2003.
7. Уголовный кодекс Российской Федерации. Официальный текст. - М., 2003.
8. http://mb.tomsk.ru/Nadzor_i_kontrol
9. <http://mb.tomsk.ru>
10. <http://depalt.alt.ru>
11. <http://www.st-standart.ru>
12. <http://www.profiz.ru>
13. <http://www.garant.ru>
14. <http://www.tspor.ru>
15. <http://www.mir-klimata.com>