**Государственные органы, осуществляющие контроль (надзор) за соблюдением трудового права**

**2013**

**Введение**

Длительное время функции государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства об охране труда осуществляли профессиональные союзы, а также состоящая в их ведении техническая инспекция труда. Ныне этот порядок изменился. Государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательных и иных нормативных актов об охране труда проводят федеральный орган контроля (надзора) за охраной труда, прокуратура, специальные органы надзора.

**Вернуться в каталог готовых дипломов и магистерских диссертаций –**

[**http://учебники.информ2000.рф/diplom.shtml**](http://учебники.информ2000.рф/diplom.shtml)

### За 9 месяцев 2012 года в Федеральную службу по труду и занятости поступило 7 978 обращений граждан, что немногим меньше, чем за аналогичный период 2011 года - 8059 обращений.

Поступившие обращения в основном касались вопросов соблюдения законодательства о труде (4989 обращений или 63 %) и являлись информационной основой для проведения надзорно-контрольных мероприятий в организациях. 879 обращений затрагивали вопросы содействия занятости населения, 1551 обращение - вопросы правового регулирования в сфере труда и занятости населения. Для проведения проверок по данным обращениям Федеральной службой по труду и занятости даны поручения государственным инспекциям труда в субъектах Российской Федерации.

Наиболее распространенными нарушениями трудового законодательства, приводящими к необходимости написания обращений в Роструд остаются:

нарушения в сфере законодательства об оплате труда (невыплата заработной платы в установленные сроки, невыплата заработной платы в соответствии с установленными условиями оплаты труда);

нарушение порядка проведения мероприятий, связанных с сокращением численности или штата работников и ликвидацией организации;

нарушение трудового законодательства работодателями при возникновении трудовых отношений, в частности, не оформление трудовых договоров в письменной форме, содержание в трудовых договорах условий по оплате труда, ограничивающих права и снижающих уровень гарантий работников по сравнению с установленными трудовым законодательством;

нарушение трудового законодательства при расторжении трудовых отношений в части невыплаты всех сумм, причитающихся работнику от работодателя в день увольнения, в том числе компенсации за неиспользованный отпуск, неоплаты труда за сверхурочную работу и работу в выходные и нерабочие праздничные дни;

нарушение трудового законодательства при изменениях определенных сторонами условий трудового договора по инициативе работодателя;

нарушения, связанные с вопросами расследования несчастных случаев на производстве и выплат по возмещению вреда.

|  |
| --- |
| [Вернуться в библиотеку по экономике и праву: учебники, дипломы, диссертации](http://учебники.информ2000.рф/index.shtml)  [Рерайт текстов и уникализация 90 %](http://учебники.информ2000.рф/rerait-diplom.shtml)  [Написание по заказу контрольных, дипломов, диссертаций. . .](http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml) |

В 2010 г. Роструд и его территориальные органы провели 28,3 тыс. проверок по вопросам соблюдения законодательства о трудовых договорах, в ходе которых было выявлено 103,4 тыс. правонарушений (в среднем 3,7 нарушения на одну проверку). С участием представителей профсоюзов проведено 5,8 тыс. проверок. За 2010 г. проверены 165,9 тыс. хозяйствующих субъектов - 2%.

Основная часть рассмотренных в 2010 г. дел об административных правонарушениях была связана с правонарушениями, предусмотренными ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ (нарушение законодательства о труде и об охране труда), - 98,33%. По ст. 5.31 (нарушение или невыполнение обязательств по коллективному договору, соглашению) должностными лицами федеральной инспекции труда рассмотрено 454 дела (0,39%) из общего количества рассмотренных дел об административных правонарушениях, по ст. 5.28 (уклонение от участия в переговорах о заключении коллективного договора, соглашения либо нарушение установленного срока их заключения) - 5 дел (0,005%).

По статьям 5.30 (необоснованный отказ работодателя или лица, его представляющего, от заключения коллективного договора, соглашения), 5.32 (уклонение работодателя или его представителя от получения требований работников и от участия в примирительных процедурах) и 5.33 (невыполнение соглашения) - лишь по 1 делу1.

**Фитнес на дому**



[**http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml**](http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml)

О чем говорят эти факты? В сфере трудовых отношений сохраняется существенное количество нарушений закона. Поэтому проблема системы государственных органов, осуществляющих контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства, актуальна и востребована в России, она нуждается в анализе ситуации и рекомендациях по улучшению работы.

Цель дипломной работы - общая характеристика системы государственных органов, осуществляющих контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства.

Задачи:

. Раскрыть структуру системы государственных органов, осуществляющих контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства, определить источники, в соответствии с которыми они осуществляют свою деятельность.

. Проанализировать задачи и полномочия федеральной инспекции труда, иных надзоров, федеральных и региональных органы исполнительной власти, органов местного самоуправления, органов прокуратуры.

. Выявить основные недостатки правового статуса указанных органов, предложить пути их преодоления.

Объект исследования - система государственных органов, осуществляющих контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства.

Предмет исследования - нормативные акты, литература и судебная практика по деятельности государственных органов, составляющих систему, осуществляющую контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства.

**Глава 1. Общие положения о государственном надзоре и контроле в сфере труда**

**1. Надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства: общая характеристика**

Основная задача любого государства состоит в комплексном обеспечении охраны и защиты прав своих граждан. Поскольку трудовые права граждан (работников) являются неотъемлемой частью прав и свобод граждан в целом, государство призвано обеспечить полноценную охрану и защиту указанных прав.

Для осуществления этой задачи государственные органы проводят ряд мероприятий по контролю и надзору за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Таким образом, деятельность государственных органов по контролю и надзору за соблюдением трудового законодательства является гарантией реализации прав и свобод граждан (работников).

Прежде чем говорить о контроле и надзоре в трудовой сфере, необходимо раскрыть данные понятия и выявить их существенные отличия. Хотя данные понятия тесно взаимосвязаны между собой, имеются и отличия. Кошлев Д.А. выделяет 7 важнейших отличий.

Во-первых, различие между государственным контролем и государственным надзором состоит в их содержании. Органы государственного (внешнего) контроля обладают более широкой компетенцией. Она включает в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений, что отражает прежде всего управленческий, организационный аспекты контрольной деятельности.

Во-вторых, государственный контроль и надзор различаются по объему полномочий. Контрольные полномочия связаны с вмешательством государственных органов контроля в оперативно-хозяйственную, конкретную производственную деятельность подконтрольного объекта. При этом контрольные полномочия допускают возможность использования дисциплинарной власти - привлечение к дисциплинарной ответственности, вплоть до отстранения провинившегося сотрудника от занимаемой должности. Органы государственного надзора такими полномочиями не обладают, они ограничиваются наблюдением, проверкой соблюдения определенных норм, общеобязательных правил, выявлением и пресечением правонарушений, привлечением виновных к административной ответственности.

В-третьих, государственный надзор и контроль различаются по объектам наблюдения и проверки. С этой точки зрения государственный надзор включает три его разновидности:

а) он осуществляется в отношении неопределенного круга лиц независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора, за соблюдением ими определенных правил;

б) государственный надзор распространяется на определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам - соблюдение трудового законодательства и иных нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права;

в) контрольные полномочия обычно касаются конкретных органов и их должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и не распространяются на граждан.

В-четвертых, государственный надзор и контроль различаются по субъектам, их осуществляющим. Государственный надзор реализуется в деятельности большого числа государственных органов, т.е. здесь наблюдается законченность организационного выделения субъектов данной деятельности в общей системе государственных органов исполнительной власти. Органы государственного (внешнего) контроля такого разнообразия не имеют.

В-пятых, государственный надзор и контроль реализуются в различных организационных и правовых формах.

В-шестых, государственный надзор и контроль характеризуют особые методы их осуществления. Для государственного надзора основными методами являются непосредственное постоянное наблюдение за соответствующими объектами, проверка по заявлениям и жалобам, а также по собственной инициативе. Арсенал методов государственного (внешнего) контроля значительно шире: проверка, обследование, ревизия, проведение экспертизы и др.

В-седьмых, государственный надзор, как правило, связан с применением административного принуждения, причем надзорные органы используют административно-предупредительные меры, меры административного пресечения (например, запрещение эксплуатации неисправного оборудования), меры административно-процессуального обеспечения (например, изъятие вещей, товаров и документов), административные наказания. Следовательно, органы государственного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции. Органы государственного контроля таким объемом административно-принудительных полномочий не обладают1.

Государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства является охранительной деятельностью государственных органов и общественных организаций, направленной на обеспечение трудовых прав граждан и пресечение нарушении трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права2.

Трудовой кодекс РФ посвящает данной проблеме главу 57, которая именуется «Государственный контроль (надзор) и ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права». Данная глава раскрывает основные положения, посвященные этой тематике. Для более полного и детального анализа государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства необходимо обратиться к различным нормативно - правовым актам, регламентирующим эти вопросы:

) Конвенции МОТ № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» от 11 июля 1947 года, ратифицирована Российской Федерацией 11 апреля 1998 года.

) Трудовому кодексу Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 23.04.2012)1;

) Постановлению Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1035 (ред. от 28.07.2005) «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда»2;

) Постановлению Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 (ред. от 19.06.2012) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости»3;

) Указу Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 (ред. от 21.05.2012) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»4.

**2. Система органов, осуществляющих надзор и контроль**

В соответствии со ст. 6 ТК РФ, к ведению федеральных органов государственной власти в сфере трудовых отношений относится принятие обязательных для применения федеральных законов и иных нормативно-правовых актов, устанавливающих, в том числе, принципы и порядок осуществления государственного надзора и контроля за соблюдением законов и иных нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права, а также систему и полномочия федеральных органов государственной власти, осуществляющих указанный надзор и контроль.

Систему органов государственного надзора и контроля за исполнением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, образуют:

органы Федеральной инспекции труда (ст. 354 - 365 ТК РФ),

федеральные надзоры (ст. 366 - 369 ТК РФ),

федеральные и региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, осуществляющие внутриведомственный государственный контроль в отношении государственных и муниципальных предприятий, а также организаций, финансируемых из соответствующих бюджетов (ст. 366 - 369 ТК РФ),

органы Генеральной прокуратуры РФ1.

Сапфирова А.А. систему органов государства, реализующих функцию защиты трудовых прав и законных интересов работников, подразделяет на два составляющих элемента данной системы:

Первый элемент - специализированный орган государства: Федеральная инспекция труда как орган, осуществляющий государственный надзор по защите трудовых прав и законных интересов работников и орган государства, оказывающий государственные услуги в сфере урегулирования коллективных трудовых споров.

Второй элемент состоит из группы органов, которая включает: прокуратуру; Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, иные государственные органы, для которых функция защиты трудовых прав и законных интересов не является основной1.

Специально уполномоченные органы - федеральные надзоры осуществляют свою деятельность в организациях независимо от их форм собственности, организационно-правовых форм и ведомственной подчиненности. Первоначально систему надзорных органов в России составляли 3 службы: Федеральная служба по технологическому надзору; Федеральная служба по атомному надзору; органы и учреждения Госсанэпиднадзора.

Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. Федеральная служба по технологическому надзору и Федеральная служба по атомному надзору были преобразованы в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору с возложением на нее дополнительных функций и полномочий, в том числе в сфере осуществления специализированного надзора и контроля.

В настоящее время в науке высказываются мнения о необходимости реформирования органов судебной системы и образования трудовых судов. Специализированные трудовые суды существуют в Германии, Финляндии, Великобритании, Франции, Австрии, Бельгии, Дании, Люксембурге, Испании, Португалии, Швейцарии (в отдельных кантонах), Швеции, Норвегии, Канаде (в провинции Квебек), Новой Зеландии, Израиле. Для России эта идея находится лишь на уровне обсуждения, хотя в будущем она может быть реализована1.

Таким образом, на сегодняшний день систему специализированных надзорных органов в сфере труда образуют:

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, подведомственная Министерству промышленности и энергетики РФ, и ее территориальные органы (ст. 366,367, 369 ТК РФ);

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (ст. 368 ТК РФ).

**Глава 2. Федеральная инспекция труда как орган контроля и надзора в сфере труда**

**1. Полномочия, задачи и принципы функционирования федеральной инспекции труда**

Согласно ч. 1 ст. 353 ТК РФ, федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, всеми работодателями на территории РФ осуществляет федеральная инспекция труда.

Федеральная инспекция труда - единая централизованная система, состоящая из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальных органов (государственных инспекций труда).

Возглавляет Федеральную инспекцию труда главный государственный инспектор труда РФ, назначаемый и освобождаемый от должности Правительством РФ.

Основной задачей Федеральной инспекции труда является осуществление контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда в целях обеспечения защиты трудовых прав граждан, включая право на безопасные условия труда1.

Помимо норм ТК РФ при рассмотрении вопроса о Федеральной инспекции труда следует обратиться к положению Конвенции МОТ «Об инспекции труда в промышленности и торговле». Данный правовой акт был принят МОТ в 1947 г. и установил правовые основы деятельности инспекции. Важнейшие его положения следующие:

Государство обязуется иметь систему инспекции труда на промышленных предприятиях. Система инспекции труда на промышленных предприятиях распространяется на все предприятия, в отношении которых инспектора труда обязаны обеспечить применение положений законодательства, относящихся к условиям труда и к охране работников в процессе их работы.

В задачу системы инспекции труда входит:) обеспечение применения положений законодательства в области условий труда и безопасности работников в процессе их работы, как, например, положений о продолжительности рабочего дня, заработной плате, безопасности труда, здравоохранении и благосостоянии, использовании труда детей и подростков и по другим подобным вопросам в той мере, в какой инспекторам труда надлежит обеспечивать применение указанных положений;) обеспечение работодателей и работников технической информацией и рекомендациями о наиболее эффективных средствах соблюдения законодательных положений;) доведение до сведения компетентного органа власти фактов нарушений или злоупотреблений, которые не подпадают под действие существующих законодательных положений.

Инспектора труда, снабженные документами, удостоверяющими их полномочия, имеют право:) беспрепятственного прохода без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предприятие, охватываемое контролем инспекции;) входить в дневное время во все здания, которые они имеют достаточные основания считать подпадающими под контроль инспекции;) 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;). требовать ознакомления с любыми книгами, реестрами или документами, ведение которых предписано законодательством по вопросам условий труда, с целью проверки их соответствия законодательным положениям и снятия с них копии или выписки отдельных мест;). требовать вывешивания объявлений, как это предусмотрено законодательными положениями;). изымать или брать с собой для анализа образцы используемых или обрабатываемых материалов и веществ, при условии уведомления работодателя или его представителя о том, что материалы или вещества были изъяты и унесены с этой целью.

Инспекторам труда разрешено требовать принятия мер по устранению недостатков, отмеченных в каком-либо сооружении, оборудовании или методах труда, которые они имеют основание считать угрожающими здоровью или безопасности работников.

Для того чтобы инспектора труда имели возможность принять такие меры, они уполномочиваются при соблюдении права обжалования в судебные или административные органы, которое может быть предусмотрено национальным законодательством, давать распоряжения или требовать, чтобы было дано распоряжение:) о внесении в определенный срок в сооружения таких изменений, которые необходимы для обеспечения строгого применения законодательных положений по вопросам охраны здоровья и безопасности работников;) в случае непосредственной угрозы для здоровья и безопасности работников - о принятии мер, подлежащих немедленному исполнению.

Инспекции труда передается информация о несчастных случаях на производстве и о профессиональных заболеваниях в таких случаях и таким образом, как это предписано национальным законодательством.

Предприятия инспектируются так часто и так тщательно, как это необходимо для обеспечения эффективного применения соответствующих законодательных положений1.

Кроме указанной Конвенции, правовой основой деятельности федеральной инспекции труда являются следующие нормативно-правовые акты: ТК РФ (ст. ст. 353-365) и КоАП РФ (ст. ст. 5.27-5.34, 5.44, 23.12, ч. 2 ст. 28.3).

Трудовой кодекс РФ устанавливает порядок руководства федеральной инспекцией труда, а именно: руководство деятельностью федеральной инспекции труда осуществляет руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, - главный государственный инспектор труда РФ, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ (ч. 3 ст. 354 ТК РФ).

Одним из основных государственных органов, обеспечивающих защиту законных прав граждан в сфере труда, является федеральная инспекция труда Федеральной службы по труду и занятости, в состав которой входят территориальные органы - государственные инспекции труда субъектов РФ и межрегиональные государственные инспекции, образуя единую систему органов государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов о труде.

В 2012 году в ведении Роструда находится 82 территориальных органа, осуществляющих государственный надзор и контроль в установленной сфере деятельности (государственные инспекции труда).

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации образована и действует единая централизованная система государственных органов, состоящая из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд), и его территориальных органов (государственных инспекций труда), - федеральная инспекция труда1.

Весь процесс функционирования федеральной инспекции труда основан на ряде принципов:

уважения, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

законности;

объективности;

независимости;

гласности.

Принцип уважения, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина имеет свое конституционное закрепление, согласно которому права и свободы человека и гражданина являются наивысшей ценностью государства. Основная цель последнего состоит в обеспечении защиты прав и свобод человека и гражданина. Отсюда следует, что федеральная инспекция труда должна руководствоваться этим принципом и неукоснительно его соблюдать. Основные задачи, которые должна решать федеральная инспекция труда, - это прежде всего защита трудовых прав работников (граждан), при этом защита трудовых прав работников не должна нарушать иные охраняемые законом интересы.

Принцип законности является не только основным принципом функционирования федеральной инспекции труда, но и одним из основополагающих принципов права. Суть его состоит в том, что весь процесс деятельности федеральной инспекции труда должен соответствовать нормам закона и ни в коем случае не вступать в противоречие с ними. Осуществляя свои функции, инспекция должна учитывать, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие применяется на всей территории РФ. Законы и иные нормативно-правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ст. 15 Конституции РФ).

Принцип объективности состоит в том, что, осуществляя свои полномочия, федеральная инспекция труда должна исходить из норм справедливости и беспристрастности, тщательности и добросовестности, всестороннего выяснения обстоятельств дела, а именно: при принятии решений и мер руководствоваться лишь прямыми предписаниями закона, а не личностными предпочтениями и мотивами, поскольку в нашем государстве перед законом все равны, независимо от расы, пола, положения в обществе, вероисповедания и т.д.

Принцип независимости тесно связан с принципом объективности и предполагает независимость деятельности федеральной инспекции труда, а также независимость принимаемых ею решений от чего-либо, кроме норм закона, а именно - органы федеральной инспекции труда являются полномочными представителями государства и находятся под его прямой защитой.

Принцип гласностипредполагает открытость деятельности и принимаемых решений федеральной инспекции труда. Данный принцип имеет двоякое значение. С одной стороны, он делает доступной информацию о деятельности федеральной инспекции труда как для работников, так и для средств массовой информации. С другой стороны, принцип гласности дает возможность государству контролировать деятельность органов федеральной инспекции труда.

Федеральная инспекция труда при осуществлении полномочий преследует выполнение определенных задач, перечень которых закреплен в ст. 355 ТК РФ. Так, основными задачами федеральной инспекции труда являются:

) обеспечение соблюдения и защиты трудовых прав и свобод граждан, включая право на безопасные условия труда;

) обеспечение соблюдения работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

) 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.

Статья 3 Конвенции МОТ «Об инспекции труда в промышленности и торговле» указывает на то, что основными задачами федеральной инспекции труда являются:

) обеспечение применения положений законодательства в области условий труда и безопасности работников в процессе их работы, например положений о продолжительности рабочего дня, заработной плате, безопасности труда, здравоохранении и благосостоянии, использовании труда детей и подростков и о других подобных вопросах в той мере, в какой инспекторам труда надлежит обеспечивать применение указанных положений;

) обеспечение работодателей и работников технической информацией и рекомендациями о наиболее эффективных средствах соблюдения законодательных положений;

) доведение до сведения компетентного органа власти фактов нарушений или злоупотреблений, которые не подпадают под действие существующих законодательных положений.

Законодатель также предусматривает ситуацию, при которой инспекторам труда поручаются другие функции, которые не должны препятствовать осуществлению их основных функций и наносить каким-либо образом ущерб авторитету или беспристрастности, необходимым инспекторам в их отношениях с работодателями и работниками.

В соответствии с возложенными на нее задачами, федеральная инспекция труда на основании ст. 356 ТК РФ реализует следующие основные полномочия:

) осуществляет государственный надзор и контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством:

проверок;

обследований;

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 федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ;

) анализирует обстоятельства и причины выявленных нарушений, принимает меры по их устранению и восстановлению нарушенных трудовых прав граждан;

) осуществляет в соответствии с законодательством РФ рассмотрение дел об административных правонарушениях;

) направляет в установленном порядке соответствующую информацию в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, правоохранительные органы и суды;

) осуществляет надзор и контроль за реализацией прав работников на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также за назначением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей;

) осуществляет надзор и контроль за 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 применяемых 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 РФ, органов местного самоуправления, органов прокуратуры, судебных органов и других организаций и безвозмездно получает от них информацию, необходимую для выполнения возложенных на нее 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;

) 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 РФ и в Правительство РФ;

) иные полномочия в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Данный перечень не является исчерпывающим, поскольку в законодательстве могут предусматриваться и иные полномочия федеральной инспекции труда. При осуществлении своих полномочий органы федеральной инспекции труда не должны выходить за рамки, определенные в законе, иначе их деятельность будет препятствовать осуществлению функций других уполномоченных органов.

Федеральная инспекция труда осуществляет свою деятельность во взаимодействии с правоохранительными органами, с федеральными органами исполнительной власти, которым предоставлено право осуществлять в пределах своих полномочий функции надзора и контроля, с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, объединениями работодателей и объединениями профессиональных союзов, другими государственными и общественными организациями (ст. 365 ТК РФ).

Следующим условием стабильности и эффективности деятельности инспекций по труду являются положения, закрепленные в ст. 9 Конвенции МОТ «Об инспекции труда в промышленности и торговле». Согласно названному нормативному акту, каждый член Организации принимает необходимые меры для того, чтобы квалифицированные эксперты и специалисты, в том числе специалисты по медицине, механике, электричеству и химии, привлекались бы к работе инспекции в таких формах, которые будут признаны наиболее отвечающими национальным условиям, с целью обеспечить применение законодательных положений, относящихся к здравоохранению и безопасности работников во время их работы, а также получать информацию о влиянии применяемых способов, используемых материалов и методов труда на состояние здоровья и безопасность работников.

Компетентный орган власти принимает соответствующие меры для того, чтобы содействовать:

) эффективному сотрудничеству между службами инспекции, с одной стороны, и другими правительственными службами, а также государственными и частными учреждениями, осуществляющими аналогичную деятельность, - с другой;

) сотрудничеству между служащими инспекции труда и работодателями и работниками или их организациями (ст. 5 Конвенции МОТ «Об инспекции труда в промышленности и торговле»).

С учетом специфики надзорно - контрольной деятельности (т.е. деятельности за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов о труде) в системе федеральной инспекции труда существует внутреннее функциональное и организационное разделение на две подсистемы (одна - правовая, ведающая надзором и контролем за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов о труде, за исключением вопросов, связанных с охраной труда, вторая - по охране труда).

**2. Правовой статус государственного инспектора труда**

Федеральную инспекцию труда возглавляет главный государственный инспектор труда (а именно - руководитель федерального органа исполнительной власти). Государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ о труде осуществляют государственные инспекторы труда и иные должностные лица федеральной инспекции труда. Следует обратить внимание на права, которыми наделяется государственный инспектор по труду для осуществления функций, возложенных на него в связи с занимаемой должностью.

Эти права сформулированы в ст. 357 ТК РФ. Согласно названной статье ТК РФ государственные инспекторы труда при осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, имеют право:

) в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, 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 и органов местного самоуправления и безвозмездно получать от них документы, объяснения, информацию, необходимые для выполнения надзорных и контрольных функций.

В силу вышеуказанного права не допускается уклонение работодателей и их представителей от предоставления документов под каким-либо предлогом, в том числе по мотивам содержания в них коммерческой или государственной тайны.

Следует отметить, что работа с документами, содержащими коммерческую или государственную тайну, осуществляется в особом порядке, установленном частью 4 Гражданского кодекса РФ1, а также Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ (ред. от 11.07.2011) «О коммерческой тайне»2, которым утвержден перечень таких сведений. С учетом этого перечня организации разрабатывают и утверждают перечень сведений, составляющих коммерческую и служебную тайну. На законодательном уровне устанавливаются также перечни сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну применительно к отдельным сферам экономической деятельности. В настоящее время такого рода указания имеются, например, в отношении приватизации государственных и муниципальных предприятий. Кроме того, Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 (ред. от 23.09.2005)1 утвержден Перечень сведений конфиденциального характера.

Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержден Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. N 1203 (ред. от 21.09.2011) 2. Порядок доступа к сведениям, содержащим государственную тайну, определяется Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (ред. от 08.11.2011) «О государственной тайне»3.

Согласно ст. 25 Закона РФ «О государственной тайне», организация доступа государственного инспектора труда к сведениям, составляющим государственную тайну, возлагается на руководителя соответствующего органа государственной власти, предприятия, учреждения или организации, а также их структурные подразделения по защите государственной тайны. Порядок доступа государственного инспектора труда к сведениям, составляющим государственную тайну, устанавливается нормативными документами, утверждаемыми Правительством РФ. Руководители органов государственной власти, предприятий, учреждений, организаций обязаны создать для государственного инспектора труда такие условия, при которых он знакомится только со сведениями, составляющими государственную тайну, и лишь в тех объемах, которые необходимы ему для выполнения его должностных обязанностей;

) изымать для анализа образцы используемых или обрабатываемых материалов и веществ в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, 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 нарушенных прав работников, привлечении виновных в указанных нарушениях к дисциплинарной ответственности или об отстранении 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 знаний 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 РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ1, нарушение законодательства о труде и охране труда влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 1 тыс. до 5 тыс. руб. Согласно ст. 23.12 КоАП РФ федеральная инспекция труда и подведомственные ей государственные инспекции труда рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 5.27, ст. ст. 5.28 - 5.34, 5.44 КоАП РФ;

) 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 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. Данное предписание может быть обжаловано работодателем в суде в течение десяти дней со дня его получения работодателем или его представителем (ст. 357 ТК РФ).

Государственные инспекторы труда в целях осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, проводят плановые и внеплановые проверки 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.

Предметом проверки является соблюдение работодателем в процессе своей деятельности требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, выполнение предписаний об устранении выявленных в ходе проверок нарушений и о проведении мероприятий по предотвращению нарушений норм трудового права и по защите трудовых прав граждан.

Основанием для проведения внеплановой проверки является:

истечение срока исполнения работодателем выданного федеральной инспекцией труда предписания об устранении выявленного нарушения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

поступление в федеральную инспекцию труда:

. обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации 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 труда, повлекших возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью работников;

. обращения или заявления работника о нарушении работодателем его трудовых прав;

3. запроса работника о проведении проверки условий и охраны труда на его рабочем месте в соответствии со статьей 219 <consultantplus://offline/main?base=LAW;n=117254;fld=134;dst=903> ТК РФ;

. наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) федеральной инспекции труда о проведении внеплановой проверки, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Внеплановая выездная проверка по последнему указанному основанию может быть проведена незамедлительно с извещением органа прокуратуры в порядке, установленном федеральным законом, без согласования с органами прокуратуры.

Предварительное уведомление работодателя о проведении внеплановой выездной проверки по основанию, указанному под номерами 3 и 4, не допускается.

Особенности проведения проверок соблюдения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти в области обороны, безопасности, внутренних дел, исполнения наказаний и уполномоченному органу управления использованием атомной энергии, устанавливаются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

Как известно, любому праву противопоставляется какая-либо обязанность. Наделяя широким спектром прав, законодатель одновременно указывает и на обязанности инспекторов. Поэтому в ст. 358 ТК РФ раскрываются обязанности государственного инспектора по труду. Согласно названной статье ТК РФ государственные инспекторы труда при осуществлении государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, обязаны:

) соблюдать законодательство Российской Федерации;

) соблюдать права и законные интересы работодателей - физических лиц и работодателей - юридических лиц (организаций);

) хранить охраняемую законом тайну (государственную, служебную, коммерческую и иную), ставшую им известной при осуществлении ими своих полномочий;

) 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;

) воздерживаться от сообщения работодателю сведений о заявителе, если проверка проводится в связи с его обращением, а заявитель возражает против сообщения работодателю данных об источнике жалобы.

Согласно ст. 359 ТК РФ государственные инспекторы 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. Эта статья является прямой реализацией принципа независимости.

Согласно ст. 6 Конвенции МОТ «Об инспекции труда в промышленности и торговле», персонал инспекции состоит из государственных служащих, статус и условия работы которых обеспечивают стабильность занятия ими должности и делают их независимыми от любых изменений в правительстве или любого неправомерного внешнего влияния.

В статье 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»1 перечислены обязанности гражданских служащих.

Согласно названной статье, государственный гражданский служащий обязан:

) соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ и обеспечивать их исполнение;

) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ;

) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

) соблюдать служебный распорядок государственного органа;

) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

) беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера;

) сообщать о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства РФ или в день приобретения гражданства другого государства;

) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и другими федеральными законами;

) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

В статье 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" перечислены запреты, связанные с гражданской службой. Гражданскому служащему запрещается:

) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

) замещать должность гражданской службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность, за исключением случаев, установленных указами Президента РФ;

б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

) осуществлять предпринимательскую деятельность;

) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и другими федеральными законами;

) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта РФ и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных ГК РФ;

) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями;

) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

) создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством РФ;

) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организации, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

Положения Конвенции МОТ "Об инспекции труда в промышленности и торговле" устанавливают особенности правового статуса инспекторов по труду. Так, при условии соблюдения положений, которым национальное законодательство может подчинять набор служащих государственных учреждений, инспектора труда набираются исключительно на основании пригодности кандидата к выполнению задач, которые будут на него возложены. Методы проверки такой пригодности определяются компетентным органом власти. Инспекторы труда проходят соответствующую подготовку для осуществления своих функций (ст. 7 названной Конвенции).

Далее упоминается, что в состав персонала инспекции могут назначаться как мужчины, так женщины; в случае необходимости на инспекторов - мужчин и инспекторов-женщин могут соответственно возлагаться особые задачи (ст. 8 указанной выше Конвенции).

Поскольку инспектор по труду является государственным служащим, на него распространяются положения Федерального закона «О государственной и гражданской службе Российской Федерации» не только об обязанностях, но и о правах.

Согласно ст. 14 Федерального закона «О государственной и гражданской службе Российской Федерации», гражданский служащий имеет право на:

) обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

) ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста;

) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

) оплату труда и другие выплаты в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом;

) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;

) доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;

) доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;

) ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов;

) защиту сведений о гражданском служащем;

) должностной рост на конкурсной основе;

) профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами;

) членство в профессиональном союзе;

) рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами;

) проведение по его заявлению служебной проверки;

) защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения;

) медицинское страхование в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;

) государственную защиту своих жизни и здоровья; жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества;

) государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

**3. Проблемы осуществления федеральной инспекцией труда контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства**

Как отмечает Титор С.Е., «среди государственных органов, в той или иной степени осуществляющих надзорно-контрольные функции по соблюдению законодательства о труде - органов прокуратуры, экологического, технологического, атомного и санитарно-эпидемиологического надзоров в Российской Федерации, других государственных и муниципальных органов - ведущая роль по обеспечению соблюдения трудового законодательства, защите трудовых прав граждан должна быть отведена инспекции труда, поскольку ее полномочия охватывают всю совокупность трудовых отношений, и она реально может исполнять роль центрального звена в системе»1. Как успешно это у нее получается?

По мнению Михъайлова А.В., в деятельности этой инспекции имеются перекосы, не позволяющие этому органу максимально предупреждать правонарушения в области охраны труда. Дело в том, что одним из видов проверок государственных инспекций труда являются целевые проверки по обращениям граждан. В силу огромного количества обращений граждан инспекторы не в состоянии реализовать свои полномочия по проведению комплексных проверок и тематических проверок по охране труда. В 2009-2010 годах количество таких обращений и жалоб сильно увеличилось. Государственная инспекция труда, рассматривая обращения работников и проводя целевые проверки по обращениям работников (а эти обращения менее всего касаются состояния охраны труда), в определенной мере становится органом рассмотрения и разрешения трудового разногласия. За этими проверками по целевым обращениям граждан утратилось основное предназначение государственной инспекции труда - надзор за соблюдением законодательства в виде полноценной, всесторонней проверки работодателя, в том числе по организации охраны труда и соблюдения техники безопасности. Например, по статистике Роструда, в ходе проведенных в 2009 г. всех видов проверок госинспекторами труда было выявлено около 1,4 млн. нарушений, связанных с охраной труда, при общем числе нарушений 1,85 млн. Нарушения в области охраны труда выявлены по следующим вопросам:

обучения и инструктирования работников по охране труда - в среднем 13,4 нарушения в ходе одной проверки;

обеспечения работников средствами индивидуальной защиты - в среднем 8,2 нарушения в ходе одной проверки;

проведения медицинских осмотров работников - в среднем 5,46 нарушения в ходе одной проверки;

проведения аттестации рабочих мест по условиям труда - в среднем 4,8 нарушения в ходе одной проверки;

расследования, оформления и учета несчастных случаев на производстве - в среднем 2,83 нарушения в ходе одной проверки.

Если во времена СССР инспекторы труда 75% времени проводили на предприятиях, а 25% времени тратили на оформление документов, то сейчас данное соотношение меняется в противоположную сторону. Сейчас государственный инспектор труда должен по факту административного правонарушения в области охраны труда оформлять 10 листов бумаги1.

По мнению Курушина А.А., в сфере правового регулирования защиты трудовых прав органами федеральной инспекции труда в последнее время наблюдаются весьма тревожные тенденции, поскольку законодатель демонстрирует явную непоследовательность в определении круга полномочий этих органов2.

В частности, не так давно федеральная инспекция труда в очередной раз была наделена правом осуществлять надзор и контроль за реализацией прав работников на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также за назначением, исчислением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей (Федеральный закон от 22 июля 2008 г. №157-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»).

Другой тревожной тенденцией стало снижение эффективности деятельности федеральной инспекции труда, обусловленное наличием в трудовом законодательстве противоречий и пробелов.

Так, до 6 октября 2006 г. обоснованность заключения срочных трудовых договоров могла устанавливаться не только судом, но и органом, осуществляющим надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (ч. 5 ст. 58 ТК РФ (в ред. от 09.05.2005)). После вступления в силу Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ указанное полномочие было сохранено исключительно за судами (ч. 5 ст. 58 ТК РФ (в ред. от 30.12.2008)).

В результате получилось, что государственные инспекции труда, их должностные лица лишились права непосредственно контролировать правомерность заключения работодателями срочных трудовых договоров. Кроме того, трудовые инспекторы в настоящее время не имеют возможности привлечь работодателя к ответственности за неправомерное заключение с работниками трудовых договоров на определенный срок при отсутствии вступившего в законную силу решения суда, которое бы подтвердило данный юридический факт.

В то же время законодатель сохранил за государственными инспекциями труда полномочия по восстановлению на работе незаконно уволенных работников. Поэтому неизбежно возникает вопрос, вправе ли государственный инспектор труда разрешить жалобу уволенного в связи с истечением срока трудового договора работника, который требует восстановления на работе, ссылаясь на необоснованность заключения с ним трудового договора на определенный срок.

В описанной ситуации жалобу уволенного работника следовало бы признавать неподведомственной федеральной инспекции труда, поскольку входящие в ее структуру государственные органы в настоящее время не имеют полномочий устанавливать, что срочный трудовой договор заключался незаконно (при отсутствии достаточных к тому оснований). Однако действующее законодательство прямого ответа на данный вопрос не дает.

В литературе отмечается также, что «законодательство не имеет в своем содержании правил проверки достижения цели государственного надзора и контроля, которая заключается в обеспечении реализации трудовых прав работников....Более того, в нем не регламентирован порядок вступления в законную силу актов органов государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права»1.

Не урегулированным признается и вопрос «о сроках исполнения предписания государственного инспектора труда, в том числе и в случае требования отмены незаконных приказов работодателя об увольнении работника» 2.

К тому же «ни Трудовой кодекс Российской Федерации, ни Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержат нормы, отражающей правовую природу такого акта, как предписание» 3.

Однако одной из наиболее острых проблем последнего времени, которая существенным образом влияет на формирование рассматриваемой негативной тенденции, стало отсутствие четкого разграничения полномочий между органами федеральной инспекции труда и судами в области защиты трудовых прав работников.

В результате на практике все чаще приходится сталкиваться с различными отрицательными проявлениями конкуренции между административной и судебной защитой трудовых прав. Это, в свою очередь, приводит к тому, что цели защиты вообще не достигаются, а уровень правопорядка в сфере труда падает.

Рассмотрим данный тезис на конкретном примере.

Как известно, законодатель не включил федеральную инспекцию труда в число органов, рассматривающих индивидуальные трудовые споры. Такое право предоставлено комиссиям по трудовым спорам и судам (ст. 382 ТК РФ). Любые другие субъекты могут быть наделены подобными полномочиями лишь федеральными законами, и только в связи с особенностями рассмотрения индивидуальных трудовых споров отдельных категорий работников (ч. 2 ст. 383 ТК РФ).

Более того, индивидуальные трудовые споры о восстановлении на работе (независимо от оснований прекращения трудового договора или перевода на другую работу) должны рассматриваться только в судах (ч. 2 ст. 391 ТК РФ). Иными словами, исключительно судебная подведомственность данной категории споров, казалось бы, весьма четко закреплена в законе.

Формулируя понятие индивидуального трудового спора, законодатель в настоящее время опирается на «процессуальную» концепцию сущности споров о праве.

Тем не менее, как уже было ранее отмечено, в сферу полномочий государственной инспекции труда включено право восстанавливать работников на работе. В частности, в числе оснований прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, указаны:

восстановление на работе работника, ранее выполнявшего эту работу, по решению государственной инспекции труда (п. 2 ч. 1 ст. 83 ТК РФ);

отмена (признание незаконным) решения государственной инспекции труда о восстановлении работника на работе (п. 11 ч. 1 ст. 83 ТК РФ).

При отказе исполнить решение государственного правового инспектора труда о восстановлении работника на прежней работе (а равно при просрочке его исполнения), на работодателя законом возложена обязанность возместить работнику не полученный в результате этого заработок (ст. 234 ТК РФ).

И, наконец, если работодатель после проведения дополнительных консультаций с выборным органом первичной профсоюзной организации все-таки принял окончательное решение об увольнении являющегося членом профсоюза работника, которое в дальнейшем было обжаловано в соответствующую государственную инспекцию труда, то последняя в течение десяти дней со дня получения жалобы (заявления) рассматривает вопрос об увольнении и в случае признания его незаконным выдает работодателю обязательное для исполнения предписание о восстановлении работника на работе с оплатой вынужденного прогула (ч. 3 ст. 373 ТК РФ)

В сфере правового регулирования защиты трудовых прав органами федеральной инспекции труда в последнее время наблюдаются весьма тревожные тенденции.

Столь очевидная на первый взгляд непоследовательность законодателя активно критикуется в юридической литературе. «С правовой точки зрения такое правовое регулирование вопроса о полномочиях государственной инспекции труда представляется абсолютно недопустимым. Если законодатель планировал наделить государственную инспекцию правом восстанавливать на работе незаконно уволенных или переведенных работников, то ему следовало четко описать данное полномочие и закрепить его в виде отдельной нормы...

Однако, по нашему мнению... должен быть поставлен вопрос о том, правильно ли наделять административный орган правами по рассмотрению трудового спора и разрешению его по существу»1.

Попытки ответить на данный вопрос предпринимаются далеко не только в теории, но и в правоприменительной практике, в том числе судебной. А ведь именно там не в последнюю очередь формируются тенденции развития российского трудового права.

В качестве примера приведем одно из дел, которое рассматривалось различными судебными инстанциями.

апреля 2003 г. гражданка Ц. была уволена из одного из государственных унитарных предприятий Республики Татарстан (далее - ГУП, работодатель), а 14 июля 2003 г. - восстановлена на работе в соответствии с предписанием главного государственного инспектора труда по правовым вопросам в Республике Татарстан от 23 мая 2003 г.

ноября 2004 г. главный государственный инспектор труда по правовым вопросам в Республике Татарстан вынес еще одно предписание, которым обязал работодателя произвести Ц. оплату вынужденного прогула, но ГУП обратилось в суд с заявлением о признании данного предписания незаконным и не подлежащим исполнению. В обоснование своих требований работодатель указал, что государственный инспектор труда не вправе давать предписания по трудовым спорам, касающимся оплаты времени вынужденного прогула, поскольку такие индивидуальные трудовые споры рассматриваются только судом.

Решением суда первой инстанции в удовлетворении заявления ГУП было отказано, но затем судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Республики Татарстан указанное решение отменила, в результате чего заявление работодателя удовлетворили.

Гражданка Ц., в свою очередь, попыталась оспорить определение судебной коллегии в порядке надзора, для чего обратилась в Верховный Суд РФ. Однако судья Верховного Суда РФ не нашел оснований для отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора, указав в числе прочего следующее:

«В соответствии с Конвенцией МОТ № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» от 11 июля 1947 г., ратифицированной Россией 11 апреля 1998 г., инспектору труда не предоставлено право давать обязательные для исполнения работодателем предписания по трудовым спорам.

Вопрос о выплате заработной платы за время вынужденного прогула является в силу ст. 391 Трудового кодекса Российской Федерации индивидуальным трудовым спором, подлежащим рассмотрению непосредственно в судах.

Кроме того, предписания по трудовым спорам инспектор труда выдает с целью защиты нарушенного права работника. Для защиты этого права самим работником Трудовым кодексом Российской Федерации установлен трехмесячный срок. Таким образом, действуя в интересах работника, инспектор труда, так же как и сам работник, должен соблюдать установленные сроки для рассмотрения трудового спора. Оспариваемое предписание вынесено по истечении установленного Трудовым кодексом Российской Федерации трехмесячного срока, в течение которого Ц. имела возможность обратиться в суд за разрешением спора о взыскании заработной платы за время вынужденного прогула. При таких обстоятельствах судебная коллегия правильно удовлетворила заявление ГУП...»1.

Государственная инспекция труда не отнесена законом к числу органов, рассматривающих индивидуальные трудовые споры. Поэтому обращение работника с заявлением в инспекцию не порождает индивидуальный трудовой спор и не свидетельствует о его возникновении.

Как видим, в данном случае суд прямо квалифицировал выдачу государственной инспекцией труда предписания о выплате сотруднице заработной платы за время вынужденного прогула как разрешение административным органом подведомственного суду индивидуального трудового спора. Именно поэтому свое решение инспектору труда следовало выносить с учетом порядка, установленного законом для судебного разрешения этих споров.

Такой подход, конечно, не может не радовать работодателей. Ведь фактически он позволяет если и не ограничить полномочия государственных инспекций труда, то хотя бы ввести их деятельность по восстановлению нарушенных трудовых прав работников в строгие процессуальныерамки. Но согласуется ли данный подход с действующим законодательством?

Формулируя понятие индивидуального трудового спора, законодатель в настоящее время опирается на «процессуальную» концепцию сущности споров о праве. Иными словами, индивидуальный трудовой спор определяется как неурегулированные разногласия между работодателем и работником по вопросам применения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов о труде, коллективного договора, соглашения, локального нормативного акта, трудового договора, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров (ч. 1 ст. 381 ТК РФ). Следовательно, до того момента, пока о возникших разногласиях не заявлено в указанный орган, индивидуальный трудовой спор нельзя признать существующим.

Государственная инспекция труда, как уже было ранее отмечено, не отнесена законом к числу органов, рассматривающих индивидуальные трудовые споры. Поэтому обращение работника с заявлением в инспекцию не порождает индивидуальный трудовой спор и не свидетельствует о его возникновении. Обращаясь в трудовую инспекцию (в том числе по вопросу, который мог бы стать предметом подведомственного только суду трудового спора о восстановлении на работе или о выплате заработной платы за время вынужденного прогула), работник вообще не возбуждает индивидуальный трудовой спор, а всего лишь использует один из установленных законом способов защиты своих трудовых прав. А раз нет речи об индивидуальном трудовом споре, то нельзя говорить и об административном вмешательстве в его разрешение. В самом деле, едва ли можно вмешаться в рассмотрение несуществующего спора.

По мнению Курушина А.А., все это позволяет ставить под сомнение аргументацию, содержащуюся в приведенном выше судебном определении.

Во-первых, едва ли можно согласиться с тезисом о том, что с целью защиты нарушенного права работника инспектор труда в данном случае выдал работодателю обязательное для исполнения предписание по трудовому спору, так как de jure такой спор в данном случае не возник. Кроме того, не следует забывать, что полномочия трудовых инспекторов на восстановление прав работников, нарушенных незаконными увольнениями, прямо предусмотрены законом.

Во-вторых, ошибочно утверждение, что в Трудовом кодексе РФ установлен трехмесячный срок для зашиты нарушенного права сотрудника. Как из названия, так и из содержания статьи 392 Трудового кодекса РФ следует, что в ней закреплены сроки обращения в суд за разрешением индивидуального трудового спора. Поэтому их едва ли можно применять в ситуации, когда работник не обращается в орган по рассмотрению индивидуального трудового спора и не имеет целью разрешить этот спор1.

Мнение Сапфировой А.А. по поводу того, почему так было сделано, следующее: «Не думается, что законодатель пребывает в неведении относительно необходимости закрепления срока давности обращения в федеральную инспекцию труда. Скорее он намеренно сохраняет данный пробел в законодательстве и не отражает данный срок в нормах Кодекса <consultantplus://offline/main?base=LAW;n=75252;fld=134>, с тем чтобы нарушенные субъективные трудовые права были восстановлены в любых случаях» 2.

Позиция Верховного Суда аналогична: Определение Верховного Суда РФ от 28.06.2006 № И-В06-8 закрепляет нормы об отсутствии срока давности для обращений в федеральную инспекцию труда.

Нужно особо отметить, что государственная инспекция труда нормативно не ограничена какими-либо сроками для вынесения предписания об устранении нарушения трудового законодательства (восстановления нарушенных трудовых прав работника) и может выдать таковое и по истечении срока давности привлечения работодателя к административной ответственности.

Таким образом, законодатель осознанно или нет, но создал еще одну предпосылку для превосходства государственной инспекции труда над судами: если защищать свои интересы в суде уволенный работник может только в течение месяца со дня увольнения, то в государственной инспекции труда - в течение сколь угодно длительного времени1.

По мнению, Щур-Трухановича Л.В., наделив государственную инспекцию труда правом принимать решение о восстановлении на работе незаконно уволенного или переведенного работника, законодатель фактически определил ее как "резервный" орган по рассмотрению трудовых споров, который не связан никакими процессуальными нормами, правилами и сроками. По его мнению, такое решение причиняет ущерб авторитету правосудия, формирует негативные представления о правильности и компетентности принимаемых судом решений, принижает значение суда как высшей правосудной инстанции в системе органов государственной власти2.

Позицию, сформулированную в приведенном определении Верховного Суда РФ, можно было бы безоговорочно поддержать лишь при условии, если законодатель откажется от использования процессуального подхода, то есть не будет связывать возникновение индивидуального трудового спора с фактом обращения в компетентный орган с заявлением о неурегулированных разногласиях. Такая перспектива имеется, ведь определяя, к примеру, коллективный трудовой спор, законодатель не использует процессуальный подход. Понятие коллективного трудового спора ограничивается указанием на неурегулированные по характеру разногласия между сторонами (ч. 1 ст. 398 ТК РФ), а момент его начала не связывается с обращением в какие-либо органы (ч. 3 ст. 398 ТК РФ).

Если отказ от процессуального подхода будет последовательно реализован на уровне закона в отношении не только коллективных, но и индивидуальных трудовых споров, то окажется, что для признания последних возникшими (существующими) достаточно будет установить наличие между работником и работодателем неурегулированных разногласий. В результате трудовая инспекция, как и прежде, будет обеспечивать административную защиту нарушенных, а не оспоренных трудовых прав работников (то есть при отсутствии между сторонами индивидуального трудового спора).

Если же из-за возникшего индивидуального трудового спора субъективное право работника оказывается не просто нарушенным, а оспоренным (то есть неопределенным), то защита такого права должна обеспечиваться уже не в административном, а в ином порядке - посредством разрешения индивидуального трудового спора специально уполномоченными на это органами (а не государственной инспекцией труда).

Таким образом, отмеченные негативные тенденции в сфере обеспечения защиты трудовых прав органами федеральной инспекции труда не в последнюю очередь обусловлены теми проблемами, которые существуют как в российском трудовом законодательстве, так и в теории трудового права.

Что же предлагается делать? Титор С.Е. считает:

необходима узкая специализация инспекторов труда (как правовых, так и по охране труда) по отраслям производства, что обусловлено высоким уровнем технологий, децентрализацией и развитием локального нормативного регулирования трудовых отношений: принятием межотраслевых, отраслевых соглашений, трехсторонних соглашений на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, коллективных договоров. Подобный опыт имелся в истории советского периода.

малочисленность состава инспекции труда, недостаточное внимание к данному институту со стороны государства, как показывает исторический опыт, является одной из причин неэффективной деятельности этого органа по обеспечению соблюдения трудового законодательства. Малочисленность состава инспекции труда является одной из причин неэффективной защиты трудовых прав работника. В дореволюционной России инспектировалось ежегодно в среднем до 70% поднадзорных предприятий, в советское время - около 25%. Имеющейся численностью инспекторского состава предприятия Саратовской области могут проверяться не чаще, чем один раз в 14 лет.

В целях надлежащей досудебной защиты необходимо предусмотреть на законодательном уровне меры по обеспечению исполнения работодателями требований инспекторов труда о восстановлении нарушенных трудовых прав работников.

необходимо распространение надзорно-контрольных функций инспекции труда на всю совокупность трудовых отношений. Актуален вопрос о применении положительного опыта советского периода в части распространения функций инспекции труда на все без исключения предприятия, учреждения и организации. Существующее на сегодняшний день исключение государственной службы из-под контроля инспекции труда неминуемо приведет к ограничению трудовых прав государственных служащих.

имеющихся в арсенале инспекции труда средств и способов недостаточно для защиты слабой стороны трудового договора - работника, восстановления его нарушенных трудовых прав. Это обусловливает самозащиту прав самими работниками, в том числе посредством крайних форм: демонстраций протеста и забастовок, что в период экономических кризисов может приобрести политическую окраску. В этой связи необходимо развивать и модернизировать накопленный исторический опыт по предупреждению нарушений в сфере трудовых отношений1.

ГИТ направлено по результатам проверок по оплате труда в органы прокуратуры материалов для привлечения к уголовной ответственности работодателей и должностных лиц -562, по ним возбуждено 16 уголовных дел, осуждено по статье 145-1 - 3 человека.

Направлено в суды 1296 протоколов для привлечения к административной ответственности лиц, виновных в допущенных правонарушениях в сфере оплаты труда (подпункт 16 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ). Принято судами 647 решений о наложении административных наказаний на лиц, виновных в допущенных правонарушениях в сфере оплаты труда, на основании протоколов, оформленных должностными лицами госинспекции труда. Направлено от имени госинспекции труда в суды 105 гражданских исков по трудовым делам по вопросам оплаты труда, из них судом удовлетворены 6. Оказана правовая помощь 1700 гражданам при подготовке их исков по трудовым делам в связи с нарушением законодательства об оплате труда, из них судом удовлетворено 60. Рассмотрено 120 исковых заявлений по трудовым делам об оплате труда в судах с участием госинспекторов труда, из них судом удовлетворено 452.

Пока что такая работа суда в глазах граждан неудовлетворительна. Может быть, поэтому и справедливо не ограничивать исковой давностью административные решения федеральной инспекции труда?

**Глава 3. Иные органы, осуществляющие контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства**

**1. Органы прокуратуры**

Значительными полномочиями в сфере надзора и контроля за соблюдением законности в сфере трудовых правоотношений обладают органы прокуратуры. Предмет прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства образуют три направления:

а) соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов в сфере труда, нормативно-правовых актов о труде (исходящих от высших органов государственной власти и имеющих механизм исполнения закона) федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, физическими лицами - индивидуальными предпринимателями;

б) соответствие правовых актов, издаваемых в сфере труда указанными органами и должностными лицами, законам о труде, нормативно-правовым актам о труде (исходящих от высших органов государственной власти и имеющих механизм исполнения закона);

в) соблюдение указанными органами и должностными лицами трудовых прав граждан.

Как считает Сабельфельд Т., нужно законодательно разграничить органы надзора и органы контроля за исполнением трудового законодательства. По ее мнению, функцию надзора осуществляют только органы прокуратуры, причем в сферу их юрисдикции подпадают и органы контроля. Контрольные же функции реализуют контролирующие органы, каждый в пределах предоставленных ему законом полномочий. Она полагает, что законодатель в ст. 354 ТК РФ необоснованно уполномочивает органы Федеральной инспекции труда и надзорными, и контрольными функциями, и предлагает часть 1 статьи 354 ТК РФ изложить в следующей редакции: «Федеральная инспекция труда - это единая централизованная система, состоящая из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальных органов (государственных инспекций труда)»1.

При установлении фактов нарушения трудового законодательства прокурор может применить одну из следующих форм реагирования:

а) принесение протеста на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращение в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации (п. 3 ст. 22, ст. 23 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации");

б) внесение представления об устранении нарушений закона в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения (п. 3 ст. 22, ст. 24 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации");

в) привлечение лиц, виновных в нарушении трудового законодательства, к административной или уголовной ответственности. Прокурор вправе вынести постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (ст. 25 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации") или принять меры к уголовному преследованию виновных лиц (п. 2 ст. 27 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации");

г) направление предостережения о недопустимости нарушения закона в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях (ст. 25.1 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации");

д) предъявление иска в интересах лиц, пострадавших от нарушений трудового законодательства (п. 4 ст. 27 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации")1.

Правовые средства реагирования прокурор принимает исходя из собранных в процессе проверки материалов и их правовой оценки, руководствуясь основными положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (от предостережения, представления, протеста до возбуждения производства об административном правонарушении).

Эксперты единодушны в том, в России ежегодно отмечается множество нарушений законодательства о труде, что подтверждается статистическими данными контролирующих органов, а также органов местного самоуправления, статотчетами органов прокуратуры и материалами прокурорских проверок.

За 2010 год в сфере оплаты труда органами прокуратуры было пресечено более 800 тысяч нарушений. По их требованиям к дисциплинарной и административной ответственности привлечено свыше 51 тысячи правонарушителей, которые не считались с трудовым законодательством, при этом дисквалифицировано 832 руководителя предприятий и организаций.

На основании материалов прокурорских проверок органами следствия возбуждено 495 уголовных дел по фактам невыплаты заработной платы. В интересах работников прокурорами в суды направлено более 555 тысяч заявлений о взыскании задолженности по заработной плате на общую сумму почти 9 млрд. руб.

Как отметил в своем докладе Генеральный прокурор Ю.Я. Чайка, «суды оперативно рассматривали наши иски и практически все заявленные требования были удовлетворены»1.

Неблагоприятная ситуация складывается с охраной труда. В прошлом году прокурорами выявлено и устранено более 115 тысяч нарушений законов в этой сфере. Причины такого положения заключаются, прежде всего, в том, что зачастую собственники потенциально опасных производств самоустраняются от решения проблем финансирования мероприятий по охране труда, в то время как значительная часть технологического оборудования и машин отслужило нормативные сроки, а часто в производственных процессах используются и самодельные агрегаты.

Не становятся надежным заслоном для пресечения таких нарушений службы производственного контроля, органы технического надзора, которые фактически закрывают глаза на ситуацию, когда работа должна быть категорически запрещена.

В результате, к примеру, количество несчастных случаев со смертельным исходом на шахтах Кузбасса ежегодно исчисляется десятками, а то и сотнями, и за последние 10 лет практически не сократилось. Эти же причины и способствовали аварии в мае 2010 года на шахте «Распадская», которая унесла жизни 90 работников.

Наличие в регионе пласта социальных проблем, в том числе низкая оплата труда, фактически вынуждало работников угольных предприятий работать в опасных условиях. О состоянии законности в сфере охраны труда Генеральная прокуратура проинформировала Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина с конкретными предложениями по наведению порядка. Часть из них реализована в уже принятых нормативных актах и, в целом, сыграла свою положительную роль.

В целях оперативного выявления и устранения нарушений законодательства в этой сфере используются и новые подходы. Генеральной прокуратурой в 2010 году на территории Кемеровской области создана специализированная прокуратура по надзору за исполнением законов на угольных предприятиях. Это позволило прокурорам предметно работать по обеспечению социальных гарантий работников, соблюдению работодателями технических и санитарных норм, добиваться неукоснительного устранения выявленных нарушений1.

Как видим, первоочередное внимание прокуратура уделяет в сфере трудовых отношений 2 проблемам: вопросам оплаты труда и обеспечению его безопасных условий.

Надо признать, у прокуратуры есть мощные рычаги воздействия на нерадивых работодателей. Так, после длительного периода стабилизации в октябре-ноябре 2008 года резко возросла суммарная задолженность по заработной плате, достигнув к 1 декабря почти 8 млрд. руб. В результате оперативно принятых мер к 01.01.2009 удалось не только остановить ее рост, но и существенно снизить размер - до 4,6 млрд. руб2.

До сих пор цифры задолженности по зарплате велики. Так, по данным Росстата, суммарная задолженность по зарплате в России На 1 сентября 2012 года суммарная задолженность по заработной плате составила 2 млрд. 168 млн рублей и за месяц увеличилась на 7 млн. рублей, или на 0,3%. По сравнению с началом год просрочка по зарплате выросла на 402 млн. руб., или на 22,8% (1 млрд. 766 млн. рублей - на 1 января 2012 года).

Задолженность по зарплате на 1 сентября имели 79 тыс. человек (менее 1% работников по обследуемым видам экономической деятельности), из них 47% - работники обрабатывающих производств; 16% - сельского хозяйства, охоты и лесозаготовок; 12% - строительства; по 8% - производства и распределения электроэнергии, газа и воды; транспорта; на долю работников, занятых в области культуры, образования, здравоохранения и предоставления социальных услуг приходилось менее 1%.

На первый взгляд, благополучнее ситуация с производственным травматизмом. Общими причинами травматизма в различных отраслях экономики России являются: невыполнение работодателями необходимых организационных мероприятий по обеспечению безопасных условий труда для непосредственных исполнителей; снижение трудовой и технологической дисциплины; производство работ без разработки необходимой документации; неудовлетворительная организация обучения и проверки знаний по охране труда, не проведение инструктажей по безопасности труда; отсутствие эффективного надзора за безопасным производством работ со стороны руководителей работ; отсутствие ответственных лиц за безопасное производство работ.

Однако техногенные катастрофы последних лет - взрывы на шахтах, авария на Саяно-Шушенской ГЭС, пожар в «Хромой лошади» - заставляют с очень большой осторожностью воспринимать такую бодрую статистику.

Иногда возникают ситуации, когда работодатель не ограничивается одним лишь нарушением трудовых прав работников, но замахивается даже на конституционные права и свободы своих работников. Здесь необходимо немедленное вмешательство прокуратуры. Самый знаменитый пример 2010-2011 годов - Василий Бойко-Великий, глава подмосковного агрохолдинга ОАО «Русское молоко».

Василий Бойко, скандально прославившийся после того, как ввел у себя на фирме «православный кодекс», вновь «отличился»: теперь он отменил для своих сотрудников выходные дни, связанные с праздниками 23 февраля и 8 марта. По мнению предпринимателя, эти дни исконно являются скорбными и трагическими для всех русских людей.

февраля в «Живом Журнале» появился скан распоряжения Бойко, согласно которому на его предприятии официальные общероссийские выходные дни 23 февраля и 8 марта будут рабочими. По его мнению, на протяжении тысячелетней истории России эти дни не являлись праздничными днями русского народа. «Они не привязаны ни к каким особым датам и особым успехам русских людей, Российского государства», пишет Бойко. В качестве аргументов он приводит тот факт, что именно 23 февраля по старому стилю, или 8 марта по новому, начался так называемый февральский переворот, который привел к «страшному грехопадению русского народа, предательству Государя Императора Николая II». А 8 марта по старому стилю, пишет Бойко, «Государь Император был незаконно арестован в Могилеве в Ставке Верховного Главнокомандующего предателями во главе с начальником Штаба Верховного Главнокомандующего генерал-адъютантом М.В. Алексеевым и прибывшими в Ставку на фронт представителями так называемого временного правительства - правительства заговорщиков и бунтовщиков».

В связи с этим, а также из-за производственной необходимости президент «Русского молока» объявил 23 февраля и 8 марта рабочими днями в подчиненных ему компаниях с предоставлением всем работникам в последующее время на выбор по их заявлению два дня отдыха либо присоединения этих дней к очередному отпуску.

Ранее Бойко-Великий уже успел прославиться неординарными распоряжениями внутри своих компаний. Так, летом 2010 года он пообещал уволить всех сотрудников, кто не успеет обвенчаться до праздника Покрова Богородицы (14 октября), обязал всех работников посещать курсы православных верующих, а также ввел запрет на аборты1.

Генеральная прокуратура до сих пор думает, необходимо ли вмешательство в такого рода «трудовое партнерство», либо это нормальная практика русского бизнеса.

Отличительная особенность деятельности органов прокуратуры, в отличие от органов государственного контроля за соблюдением трудового законодательства, - возможность устранения нарушений трудовых прав, допущенных любым субъектом трудового права. Надзорные полномочия прокуроров распространяются не только на работодателей, их полномочных представителей, но и на деятельность иных субъектов трудового права, в частности на другие органы, осуществляющие деятельность по государственному контролю за соблюдением трудовых прав работников, в т.ч. и на федеральную инспекцию труда.

Несмотря на то, что государственные инспекции труда выявляют множество нарушений законодательства о труде, в целом позитивные результаты использования ими полномочий все еще не обеспечивают должного уровня состояния законности в сфере соблюдения трудового законодательства. Поэтому актуальное направление в организации работы прокурора за исполнением законодательства о труде - надзор за деятельностью государственных инспекций труда в субъектах РФ.

По мнению Сабельфельд Т.Ю., эффективность деятельности органов прокуратуры во многом зависит от создания инновационной системы информационно-правового обеспечения, которая позволит прокуратурам различных субъектов Российской Федерации обмениваться положительным опытом. Она предлагает создать в системе органов прокуратуры единую автоматизированную систему, соответствующую структуре прокуратуры Российской Федерации (ст. 11 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации). В данной системе предлагается выделить специальный раздел «Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства», содержащий в себе всю базу данных этого направления прокурорского надзора. Сабельфельд Т.Ю. обосновывает необходимость включения в систему учета статистических данных о выявленных правонарушениях и мерах прокурорского реагирования по данному направлению надзорной деятельности; аналитически обработанных данных статистики; планирования надзорной деятельности; сведений о наиболее актуальных проблемах прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства, о грубых нарушениях трудового законодательства с характерными примерами из прокурорской практики; о поступающих в прокуратуру обращений граждан в связи с нарушениями их трудовых прав. Кроме того, ею предложено выделить подраздел, обеспечивающий доступ к правовой информации и юридическим изданиям в электронном виде, поддержание правовых баз в актуальном состоянии, информирование прокуроров о правовых нормах и результатах обобщения судебной практики (например, о взыскании заработной платы) 1.

**2. Специализированные государственные органы, осуществляющие контроль (надзор)**

Специально уполномоченные органы - федеральные надзоры осуществляют свою деятельность в организациях независимо от их форм собственности, организационно-правовых форм и ведомственной подчиненности. На сегодняшний день систему специализированных надзорных органов в сфере труда образуют:

\* Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, подведомственная Министерству промышленности и энергетики РФ, и ее территориальные органы (ст. 366,367, 369 ТК РФ);

\* Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (ст. 368 ТК РФ).

Также к указанным органам надзора можно с некоторыми оговорками добавить Федеральную налоговую службу.

Надзор каждого из этих органов является специализированным, поскольку касается того или иного определенного узкого круга вопросов охраны труда и соблюдения определенных технических или санитарно - гигиенических правил и норм в этой области. Они наделены широкими государственно-властными полномочиями и имеют право давать обязательные для исполнения администрацией предписания по соответствующим вопросам, привлекать виновных лиц к административной ответственности и др.

В отличие от государственных инспекций труда эти органы надзирают только за соблюдением правил по безопасному ведению работ (относятся к нормам охраны труда) в отдельных отраслях и на некоторых объектах промышленности (либо на строго определенных поднадзорных объектах). При этом они должны взаимодействовать с Федеральной инспекцией труда.

По мнению Саблиной А.А., такая модель малоэффективна, поскольку полномочия различных органов пересекаются. Она предлагает в целях исключения дублирования полномочий Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и федеральной инспекции труда в части осуществления ими государственного надзора за соблюдением законодательства об охране труда, реализацию функции защиты трудовых прав, присущую этим органам, пересмотреть. Как она считает, следует образовать в структуре федеральной инспекции труда самостоятельные управления:

по государственному надзору за соблюдением законодательства об охране труда в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами (предлагаемое название не указано);

промышленной безопасности (Ростехнадзор);

безопасности электрических и тепловых установок и сетей (Росэнергонадзор);

безопасности при использовании атомной энергии (Росатомнадзор);

за соблюдением санитарного законодательства (Госсанэпиднадзор)1.

Рассмотрим деятельность основных специализированных органов, осуществляющих надзор и контроль в сфере труда.

Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г2. Федеральная служба по технологическому надзору была преобразована в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору с возложением на нее дополнительных функций и полномочий, в том числе в сфере осуществления специализированного надзора и контроля.

Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 4041 в Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору был внесен ряд изменений и дополнений, в соответствии с которыми Служба была передана в ведение Министерства природных ресурсов и экологии РФ.

Ростехнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В сфере промышленной безопасности, включая надзор за безопасным ведением работ в промышленности и государственный горный надзор, Ростехнадзор осуществляет следующие основные функции и полномочия:

) осуществляет контроль и надзор:

за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах;

безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами;

соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах и при ведении взрывных работ;

соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики (за исключением гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления);

горно-спасательными работами в части, касающейся состояния и готовности подразделений военизированных горно-спасательных частей к ликвидации аварий на обслуживаемых предприятиях;

) осуществляет в соответствии с законодательством РФ лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы;

) выдает разрешения:

на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах;

на эксплуатацию поднадзорных гидротехнических сооружений;

на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух;

на трансграничное перемещение отходов, озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции;

на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации ядовитых веществ;

на применение взрывчатых материалов промышленного назначения и на ведение работ с указанными материалами;

) организует и проводит в порядке, установленном законодательством РФ, государственную экологическую экспертизу федерального уровня, а также осуществляет контроль за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий в области государственной экологической экспертизы с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;

) утверждает нормативы образования отходов и лимиты на их размещение;

) регистрирует опасные производственные объекты и ведет государственный реестр таких объектов;

) ведет государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и вредное воздействие на атмосферный воздух;

) ведет государственный кадастр отходов и государственный учет в области обращения с отходами, а также проводит работу по паспортизации опасных отходов;

) проводит проверки (инспекции) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства РФ, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности;

) обобщает практику применения законодательства РФ в установленной сфере деятельности.

Ростехнадзор в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к его компетенции;

проводить в пределах своей компетенции необходимые расследования, организовывать проведение экспертиз, заказывать проведение исследований, испытаний, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления контроля и надзора в установленной сфере деятельности;

давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Службы;

привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов;

применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений.

Ростехнадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра природных ресурсов и экологии РФ. Руководитель Службы имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Министром природных ресурсов и экологии РФ по представлению руководителя Службы.

Должностные лица органов государственного надзора за безопасным ведением работ в промышленности рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 7.2, ст. ст. 7.3, 7.4, 8.7, 8.9 - 8.11, ч. ч. 1 и 3 ст. 8.17, ст. ст. 8.19, 8.39, ч. ч. 1 и 2 ст. 9.1, ст. ст. 9.2, 11.20, 14.26, 19.2, 19.22 КоАП РФ.

В рамках проводимой административной реформы в соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» был образован специализированный федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного надзора за соблюдением работодателями санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемиологических норм и правил, - Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), которой были переданы функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического надзора упраздненного Минздрава России.

Правовое положение Роспотребнадзора урегулировано Положением о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека1.

В соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Роспотребнадзор является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка, и находится в ведении Минздравсоцразвития России.

Роспотребнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями (п. 4 Положения).

Роспотребнадзор осуществляет следующие основные полномочия в установленной сфере деятельности:

) осуществляет надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства РФ в области обеспечения санитарно - эпидемиологического благополучия населения, в том числе:

государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства;

государственный контроль за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу РФ;

) осуществляет в соответствии с законодательством РФ лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы;

) регистрирует:

впервые внедряемые в производство и ранее не использовавшиеся химические, биологические вещества и изготовляемые на их основе препараты, потенциально опасные для человека (кроме лекарственных средств);

отдельные виды продукции, представляющие потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств);

отдельные виды продукции, в том числе пищевые продукты, впервые ввозимые на территорию РФ;

лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов;

) устанавливает причины и выявляет условия возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений);

) информирует органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и население о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

) готовит предложения о введении и об отмене на территории РФ, субъектов РФ ограничительных мероприятий (карантина) в порядке, установленном законодательством РФ;

) организует в установленном порядке ведение социально - гигиенического мониторинга;

) организует деятельность системы государственной санитарно - эпидемиологической службы РФ;

) осуществляет в установленном порядке проверку деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства РФ в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров (п. 5 Положения).

Роспотребнадзор в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

) организовывать проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, в том числе научных исследований по вопросам осуществления надзора в установленной сфере деятельности;

) давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Службы;

) запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к компетенции Службы вопросам;

) привлекать в установленном порядке для проработки вопросов установленной сферы деятельности научные и иные организации, ученых и специалистов;

) пресекать факты нарушения законодательства РФ в установленной сфере деятельности, а также применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности (п. 6 Положения).

Роспотребнадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра здравоохранения и социального развития РФ. Руководитель Роспотребнадзора является Главным государственным санитарным врачом РФ.

Заместители руководителя Роспотребнадзора, выполняющие функции по организации и осуществлению государственного санитарно - эпидемиологического надзора, являются заместителями Главного государственного санитарного врача РФ (п. 8 Положения).

В соответствии со ст. 50 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»1 должностные лица, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор, вправе:

получать от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц документированную информацию по вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

проводить санитарно-эпидемиологические расследования;

беспрепятственно посещать территории и помещения объектов, подлежащих государственному санитарно-эпидемиологическому надзору, в целях проверки соблюдения индивидуальными предпринимателями, лицами, осуществляющими управленческие функции в коммерческих или иных организациях, и должностными лицами санитарного законодательства и выполнения на указанных объектах санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

посещать с согласия граждан их жилые помещения в целях обследования их жилищных условий;

проводить отбор для исследований проб и образцов продукции, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов;

проводить досмотр транспортных средств и перевозимых ими грузов, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов, в целях установления соответствия транспортных средств и перевозимых ими грузов санитарным правилам;

проводить отбор для исследований проб воздуха, воды и почвы;

проводить измерения факторов среды обитания в целях установления соответствия таких факторов санитарным правилам;

составлять протокол о нарушении санитарного законодательства.

При выявлении нарушения санитарного законодательства, а также при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) должностные лица, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор, имеют право давать гражданам и юридическим лицам предписания, обязательные для исполнения ими в установленные сроки:

об устранении выявленных нарушений санитарных правил;

о прекращении реализации не соответствующей санитарным правилам или не имеющей санитарно-эпидемиологического заключения продукции, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов;

о проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

о проведении лабораторного обследования граждан, контактировавших с больными инфекционными заболеваниями, и медицинского наблюдения за такими гражданами;

о выполнении работ по дезинфекции, дезинсекции и дератизации в очагах инфекционных заболеваний, а также на территориях и в помещениях, где имеются и сохраняются условия для возникновения или распространения инфекционных заболеваний.

Наряду с перечисленными полномочиями главные государственные санитарные врачи и их заместители имеют право:

) рассматривать материалы и дела о нарушениях санитарного законодательства;

) предъявлять иски в суд и арбитражный суд в случае нарушения санитарного законодательства;

) давать гражданам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам санитарно-эпидемиологические заключения;

) давать гражданам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам обязательные для исполнения предписания;

) при выявлении нарушения санитарного законодательства, которое создает угрозу возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), принимать в установленном законом порядке меры по приостановлению:

проектирования, строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов и ввода их в эксплуатацию;

эксплуатации объектов, производственных цехов и участков, помещений, зданий, сооружений, оборудования, транспортных средств, выполнения отдельных видов работ и оказания услуг;

разработки, производства, реализации и применения (использования) продукции;

производства, хранения, транспортировки и реализации продовольственного сырья, пищевых добавок, пищевых продуктов, питьевой воды и контактирующих с ними материалов и изделий;

использования водных объектов в целях питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения, купания, занятий спортом, отдыха и в лечебных целях;

ввоза на территорию РФ продукции, не имеющей санитарно - эпидемиологического заключения о ее соответствии санитарным правилам, или не зарегистрированных в установленном законодательством РФ порядке потенциально опасных для человека химических, биологических, радиоактивных веществ, отдельных видов продукции, отходов, товаров, грузов1.

Должностные лица, уполномоченные на осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 6.3 - 6.7, ч. 2 ст. 7.2, ч. 2 ст. 7.8, ст. ст. 8.2, 8.5, ч. 2 ст. 8.6, ч. 2 ст. 14.4 КоАП РФ.

**3. Полномочия органов исполнительной власти, местного самоуправления в сфере контроля и надзора за соблюдением законодательства в сфере труда**

В Трудовом кодексе о контрольно-надзорной деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления сказано совсем мало, в основном о том, что они могут взаимодействовать в данной деятельности с федеральной инспекцией труда.

В Положении о Федеральной службе по труду и занятости установлено, что территориальные органы Роструда (государственные инспекции труда в субъектах РФ) взаимодействуют с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Общий порядок и формы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти установлены в Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (ред. от 19.08.2011)1.

В соответствии с п. 12 Типового регламента в целях наиболее эффективного и согласованного решения определенного круга задач заинтересованными органами исполнительной власти на представительной основе могут образовываться координационные органы (межведомственные комиссии или организационные комитеты). В состав указанных координационных и совещательных органов в зависимости от вопросов, для решения которых они образуются, включаются представители соответствующих органов исполнительной власти, а также могут включаться представители органов законодательной власти, научных организаций, общественных объединений и религиозных организаций, которые в координационных органах имеют право совещательного голоса.

Взаимодействие федеральной инспекции труда с другими органами исполнительной власти и органами общественного контроля осуществляется, как правило, в формах обмена информацией, проведения совместных проверок, как плановых, так и по конкретным обращениям, обсуждения практики применения законодательства о труде, совместных образовательных программ и т.д.

Анализ практики работы Роструда и его территориальных органов по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде (государственных инспекций труда) позволяет выделить следующие основные направления такого взаимодействия:

обмен информацией о состоянии законности в сфере труда;

разработка мероприятий по проведению совместных проверок;

расследование несчастных случаев на производстве и разработка предложений по их профилактике;

проведение совместного анализа обстоятельств и причин выявленных нарушений для разработки мероприятий по их устранению и восстановлению нарушенных трудовых прав граждан;

информирование и консультирование работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

информирование общественности о выявленных в организациях нарушениях трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

обобщение практики применения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, подготовка предложений по их совершенствованию1.

В ст. 216 ТК РФ (ч. 4) подчеркивается, что отдельные полномочия по государственному управлению охраной труда могут быть переданы органам местного самоуправления в порядке и на условиях, которые определяются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Так, Законом Курской области от 6 апреля 2007 г. N 25-ЗКО "О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курской области отдельными государственными полномочиями Курской области в сфере трудовых отношений" предусматривается, что органы местного самоуправления муниципальных образований наделяются следующими государственными полномочиями в сфере трудовых отношений (ст. 2):

обеспечение реализации на территории муниципального образования федеральных целевых и областных целевых программ улучшения условий и охраны труда;

организация проведения в установленном порядке обучения по охране труда работников, в том числе руководителей организаций, а также работодателей - индивидуальных предпринимателей, проверки знания ими требований охраны труда, а также проведение обучения оказанию первой помощи пострадавшим на производстве, инструктажа по охране труда, стажировки на рабочем месте;

организация проведения аттестации рабочих мест по условиям труда и проведения подтверждения соответствия организации работ по охране труда государственным нормативным требованиям охраны труда;

организация проведения в установленном порядке проверок условий и охраны труда в соответствии с законодательством Российской Федерации;

организация сбора и обработки информации о состоянии условий и охраны труда у работодателей, осуществляющих свою деятельность на территории соответствующего муниципального образования;

осуществление контроля за выполнением коллективных договоров и соглашений, в том числе в вопросах оплаты труда, заключенных между работниками и работодателями в организациях, расположенных на территории соответствующего муниципального образования1.

Статья 1 Закона Забайкальского края от 29 декабря 2008 г. N 100-ЗЗК "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями в сфере государственного управления охраной труда" <12> предусматривает наделение органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края такими государственными полномочиями в сфере государственного управления охраной труда, как:

координация и методическое руководство работой служб охраны труда организаций всех форм собственности, расположенных на территории муниципального образования;

организация обеспечения организаций нормативными правовыми актами в области охраны труда на территории муниципального образования;

организация учета потребности организаций в средствах индивидуальной и коллективной защиты работников на территории муниципального образования;

участие в расследовании несчастных случаев (в том числе групповых), в результате которых один или несколько пострадавших получили тяжелые повреждения здоровья, либо несчастных случаев (в том числе групповых) со смертельным исходом на территории муниципального образования;

анализ состояния условий и охраны труда, причин производственного травматизма и профессиональной заболеваемости на территории муниципального образования.

При этом органы местного самоуправления при осуществлении своих полномочий имеют право: распоряжаться переданными им финансовыми средствами и использовать материальные средства; запрашивать и получать информацию (документы) от органов государственной власти Забайкальского края в части, касающейся осуществления государственных полномочий; в лице специалистов, обеспечивающих осуществление государственных полномочий, беспрепятственно посещать организации и индивидуальных предпринимателей в целях проведения проверок условий и охраны труда, расследования несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; создавать межведомственные комиссии по охране труда в целях координации действий органов надзора и контроля, действующих на территории муниципального образования, и иных заинтересованных организаций; обращаться в соответствующие органы государственной власти с требованием о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении требований охраны труда, а также о приостановке или ликвидации деятельности организации или ее структурного подразделения вследствие нарушения требований охраны труда (ст. 3)1.

По мнению Гудова А.Б., практика передачи функций по решению вопросов охраны труда муниципальным образованием представляется вполне разумной, поскольку органы местного самоуправления ввиду своей близости к реальным социально-экономическим условиям того или иного территориального образования способны более оперативно реагировать на проблемы, связанные с установлением здоровых и безопасных условий труда, и тем самым способны обеспечивать полную и точную реализацию основных направлений государственной политики в указанной сфере.

государственный надзор инспекция труд

**Заключение**

Государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства является охранительной деятельностью государственных органов и общественных организаций, направленной на обеспечение трудовых прав граждан и пресечение нарушении трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Систему органов государственного надзора и контроля за исполнением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, образуют:

органы Федеральной инспекции труда,

федеральные надзоры - Ростехнадзор и Роспотребнадзор,

федеральные и региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, осуществляющие внутриведомственный государственный контроль в отношении государственных и муниципальных предприятий, а также организаций, финансируемых из соответствующих бюджетов,

\* органы Генеральной прокуратуры РФ.

Федеральная инспекция труда - специализированный орган государства, осуществляющий государственный надзор по защите трудовых прав и законных интересов работников. Все остальные - государственные органы, для которых функция защиты трудовых прав и законных интересов не является основной.

### **Практика системы органов государственного надзора и контроля за исполнением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, показывает, что, несмотря на активную деятельность, сохраняется множество проблем.** За 9 месяцев 2012 года в Федеральную службу по труду и занятости поступило 4989 обращений граждан, касающихся вопросов соблюдения законодательства о труде. За первое полугодие 2011 года - только Федеральной инспекцией труда в 9542 хозяйствующих субъектах были выявлены случаи задержки заработной платы в отношении 333.509 работников, выявлено 47483 нарушений в сфере оплаты труда. 2010 год - только органы прокуратуры в сфере оплаты труда пресекли более 800 тысяч нарушений, было возбуждено 495 уголовных дел по фактам невыплаты заработной платы, в суды направлено более 555 тысяч заявлений о взыскании задолженности по заработной плате на общую сумму почти 9 млрд. руб.

Одна из причин этого: недостатки в правовом регулировании системы органов государственного надзора и контроля за исполнением трудового законодательства. Наиболее крупные недочеты следующие:

. Противоречивость законодателя, который то наделяет федеральную инспекцию труда полномочиями по надзору и контролю за реализацией прав работников на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также за назначением, исчислением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей, то отнимает обратно.

. Государственные инспекции труда, их должностные лица лишились права непосредственно контролировать правомерность заключения работодателями срочных трудовых договоров. Кроме того, трудовые инспекторы в настоящее время не имеют возможности привлечь работодателя к ответственности за неправомерное заключение с работниками трудовых договоров на определенный срокпри отсутствии вступившего в законную силу решения суда, которое бы подтвердило данный юридический факт.

. Не урегулированным признается вопрос о сроках исполнения предписания государственного инспектора труда, в том числе и в случае требования отмены незаконных приказов работодателя об увольнении работника.

. Отсутствует четкое разграничение полномочий между органами федеральной инспекции труда и судами в области защиты трудовых прав работников.

. Ни Трудовой кодекс Российской Федерации, ни Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержат нормы, отражающей правовую природу такого акта, как предписание.

. Федеральная инспекция труда, Ростехнадзор и Роспотребнадзор имеют пересекающиеся полномочия.

. Деятельность прокуратуры в ряде субъектов федерации в сфере трудовых правоотношений недостаточна и носит формальный характер.

Что необходимо сделать для того, чтобы существенно повысить эффективность системы?

. Наделить федеральную инспекцию по труду юридически четкими и определенными полномочиями по всем названным выше спорным вопросам, так то:

по надзору и контролю за реализацией прав работников на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также за назначением, исчислением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей;

по праву контроля за правомерностью заключения работодателями срочных трудовых договоров;

по срокам исполнения предписания государственного инспектора труда, в том числе и в случае требования отмены незаконных приказов работодателя об увольнении работника;

по разграничению полномочий между органами федеральной инспекции труда и судами в области защиты трудовых прав работников;

по юридическому содержанию предписания.

Названные изменения внести в Положение о Федеральной службе по труду и занятости.

. Образовать в структуре федеральной инспекции труда самостоятельные управления:

по государственному надзору за соблюдением законодательства об охране труда в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами;

промышленной безопасности (Ростехнадзор);

безопасности электрических и тепловых установок и сетей;

безопасности при использовании атомной энергии (Росатомнадзор);

за соблюдением санитарного законодательства (Госсанэпиднадзор).

. В прокуратуре создать единую автоматизированную систему, соответствующую структуре прокуратуры Российской Федерации, в которой выделить специальный раздел «Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства», содержащий в себе всю базу данных этого направления прокурорского надзора. В нее включить: статистические данные о выявленных правонарушениях и мерах прокурорского реагирования по данному направлению надзорной деятельности; аналитически обработанные данные статистики; планирование надзорной деятельности; сведения о наиболее актуальных проблемах прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства, о грубых нарушениях трудового законодательства с характерными примерами из прокурорской практики; о поступающих в прокуратуру обращений граждан в связи с нарушениями их трудовых прав.

. Прокуратуре особо жестко реагировать на наиболее резонансные факты нарушения трудовых и конституционных прав со стороны работодателей, наподобие дела Бойко-Великого.

Указанные изменения теории и практики позволят системе органов государственного надзора и контроля за исполнением трудового законодательства снизить уровень нарушений законности и правопорядка в названной сфере.

**Список использованных источников и литературы**

1. Нормативные правовые акты

. Конвенция МОТ № 81 "Об инспекции труда в промышленности и торговле" от 11 июля 1947 года, ратифицирована Российской Федерацией 11 апреля 1998 года // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956. Международное бюро труда. Т. I. Женева, 1991.

. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 23.04.2012) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.07.2012) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

. Федеральный закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 21.11.2011) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 20.02. 1992. № 8. Ст. 366.

. Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 (ред. от 25.08.2010) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

. Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 (ред. от 21.05.2012) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

. Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 № 1035 (ред. от 28.07. 2005) «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда» // СЗ РФ. 1999. № 38. Ст. 4546.

. Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 404 (ред. от 30.06.2012) «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.

. Постановление Правительства РФ от 15.09.2005 № 569 (ред. от 21.04. 2010) «О Положении об осуществлении государственного санитарно - эпидемиологического надзора в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 39. Ст. 3953.

. Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 (ред. от 19.08. 2011) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 324 (ред. от 19.06. 2012) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2901.

. Судебная практика

. Определение Верховного Суда РФ от 28.06.2006 № И-В06-8. В передаче дела по заявлению о признании незаконным предписания главного государственного инспектора труда для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции отказано, поскольку оспариваемое предписание вынесено по истечении установленного ТК РФ трехмесячного срока, в течение которого работник имел возможность обратиться в суд за разрешением спора о взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, суд правомерно удовлетворил заявление // документ опубликован не был.

3. Литература

. Абдуллаев Э.Э. оглы. Защита трудовых прав граждан Российской Федерации методами прокурорского реагирования // Трудовое право в России и за рубежом. 2011. N 3. С. 43 - 48.

. Барбашова Т.П., Миронов В.И. Защита трудовых прав работников // Трудовое право. 2007. № 7.

. Буянова М.О. Трудовое право: учебное пособие. Москва: Проспект, 2011. 240 с.

. Васильчикова Н.В. Проверки федеральной инспекции труда. Омега-Л, 2006.

. Васюшкин В. Пределы прокурорского надзора // Законность. 2010. N 11. С. 15 - 19.

. Гудов А.Б. Правовые основы государственного управления охраной труда // Юридическое образование и наука. 2011. N 3. С. 28 - 32.

. Добролюбова Е.А. Медиация в системе способов защиты трудовых прав в процессе осуществления предпринимательской деятельности // Право и экономика. 2012. N 2. С. 49 - 55.

. Долг по зарплате вырос в ноябре в России // http://www.gazeta.ru/money/2010/12/15\_n\_3466761.shtml

. Дученко О. Комментарий по трудовому законодательству к теме "Беловоротничковая преступность" (журнал "Управление персоналом", N 6, 2012) // Трудовое право. 2012. N 5. С. 112 - 115.

. Казарцев С.П. Краткая информация по контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по труду и занятости (Роструда) // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. N 1. С. 40.

. Карпова О.Н. Понятие, сущность и основные функции института охраны труда // Адвокатская практика. 2008. № 6.

. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / И.А. Воробьев, Н.М. Исаева, А.В. Кирилин и др.; под общ. ред. В.И. Шкатуллы. 6-е изд., перераб. М: Норма, 2009.

. Кошлев Д.А. Федеральная инспекция труда: государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства // Трудовое право. 2009. N 12. С. 107 - 111.

28. Курушин А.А. Защита трудовых прав органами федеральной инспекции труда // <http://www.psj.ru/saver\_magazins/detail.php?ID=51307>

29. Михайлов А.В. Государственный контроль и надзор в области охраны труда: реальность и перспектива // Трудовое право. 2011. N 2. С. 65 - 71.

. Ожегов С.Н. Толковый словарь русского языка. М., 1994.

. Петров А.Я. Государственный надзор и контроль над соблюдением трудового законодательства (о новой концепции главы 57 ТК РФ) // Трудовое право. 2009. N 2. С. 23-28.

. Пластинина Н.В. Комментарий к основным положениям Трудового кодекса РФ // СПС КонсультантПлюс. 2011.

33. Роструд рассмотрел 7 978 обращений граждан // <http://www.rostrud.ru/press-centre/45/xPages/entry.31063.html>

Сабельфельд Т. Ю. Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук. - Екатеринбург. 2009.

. Сапфирова А. А. Защита трудовых прав и законных интересов работников органами государственного надзора и контроля: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М, 2009.

. Сапфирова А.А. Проблемы участия федеральной инспекции труда в урегулировании разногласий в сфере труда // Российский ежегодник трудового права. 2007. N 3 / под ред. Е.Б. Хохлова. СПб: Юридическая книга, 2008.

. Сапфирова А.А. Федеральная инспекция труда: орган по рассмотрению и разрешению трудовых споров или орган по урегулированию трудовых разногласий? // Трудовое право. 2008. № 2. С. 12.

37. Сведения о работе государственных инспекций труда по осуществлению надзора и контроля за соблюдением законодательства об оплате труда (сравнительная таблица за 6 мес. 2010 и 6 мес. 2011 г <http://www.rostrud.ru/.cmsc/upload/docs/201107/27122752Wu.xls>.) // <http://www.rostrud.ru/activities/28/19909/>

. Скандальный миллионер Бойко отменил празднования 23 февраля и 8 марта на своем предприятии // <http://www.newsru.com/arch/russia/22feb2011/boiko.html>

39. Сомов А. Вас проверяет трудовая инспекция // ЭЖ-Юрист. 2011. N 42. С. 11.

. Сошникова Т.А. Контроль профсоюзов за соблюдением законодательства о труде и охране труда как одна из форм защиты трудовых прав работников // Трудовое право в России и за рубежом. 2010. N 4. С. 8 - 14.

. Титор С. Е. Органы контроля и надзора за соблюдением законодательства о труде в России: Историко-правовое исследование: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Саратов, 2009.

. Трудовое право России: учебник / Д.Л. Кузнецов, А.Ф. Нуртдинова, Ю.П. Орловский и др.; отв. ред. Ю.П. Орловский, А.Ф. Нуртдинова. 3-е изд. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2010. VIII, 648 с.

43.Чайка Ю.Я. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // <http://genproc.gov.ru/management/appearences/document-71822/>

44. Щур-Труханович Л.В. Восстановление работника на работе государственной инспекцией труда: недостатки правового регулирования // Кадры предприятия, 2007. № 9. С. 27 - 36.

|  |
| --- |
| [Вернуться в библиотеку по экономике и праву: учебники, дипломы, диссертации](http://учебники.информ2000.рф/index.shtml)  [Рерайт текстов и уникализация 90 %](http://учебники.информ2000.рф/rerait-diplom.shtml)  [Написание по заказу контрольных, дипломов, диссертаций. . .](http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml) |

|  |  |
| --- | --- |
| [**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН**](http://учебники.информ2000.рф/chitai.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ТОВАРЫ для ХУДОЖНИКОВ и ДИЗАЙНЕРОВ**](http://учебники.информ2000.рф/kar.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**АУДИОЛЕКЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/lectr.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**IT-специалисты: ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/otu.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ФИТНЕС на ДОМУ**](http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml) |  |