

Региональный контроль в сфере трудовых правоотношений: о его содержании и оценке высших судебных инстанций

© Л.В. ЩУР-ТРУХАНОВИЧ,

директор Центра исследований в сфере экономики и права, к.э.н.

Январь, 2010

Все чаще работодатели задают вопросы о правомерности проведения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проверок соблюдения трудового законодательства, причем как вместе с государственными инспекциями труда, так и самостоятельно. За последнее время территория распространения вовлеченности региональных властей в контроль за соблюдением федерального законодательства все ширится, и на данный момент значительная часть субъектов Российской Федерации наделила свои исполнительные органы, обеспечивающие реализацию политики в сфере труда, полномочиями по проведению проверок соблюдения организациями и предпринимателями законодательства о труде и об охране труда.

Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений проведено в статье 6 Трудового кодекса РФ. Согласно ее части первой к ведению федеральных органов государственной власти в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений относится принятие обязательных для применения на всей территории Российской Федерации федеральных законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих:

- основные направления государственной политики в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений;
- основы правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений (включая определение правил, процедур, критериев и нормативов, направленных на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности);
- обеспечиваемый государством уровень трудовых прав, свобод и гарантий работникам (включая дополнительные гарантии отдельным категориям работников);
- порядок заключения, изменения и расторжения трудовых договоров;
- основы социального партнерства, порядок ведения коллективных переговоров, заключения и изменения коллективных договоров и соглашений;
- порядок разрешения индивидуальных и коллективных трудовых споров;
- принципы и порядок осуществления государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, а также систему и полномочия федеральных органов государственной власти, осуществляющих указанный надзор и контроль;
- порядок расследования несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- систему и порядок проведения аттестации рабочих мест по условиям труда, государственной экспертизы условий труда, подтверждения соответствия организации работ по охране труда государственным нормативным требованиям охраны труда;
- порядок и условия материальной ответственности сторон трудового договора, в том числе порядок возмещения вреда жизни и здоровью работника, причиненного ему в связи с исполнением им трудовых обязанностей;
- виды дисциплинарных взысканий и порядок их применения;
- систему государственной статистической отчетности по вопросам труда и охраны труда;
- особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников.

При этом в соответствии с пунктом «а» контроль за соблюдением федеральных законов отнесен исключительно к ведению Российской Федерации.

Согласно части второй статьи 6 Трудового кодекса РФ органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, по вопросам, не отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти. При этом более высокий уровень трудовых прав и гарантий работникам по сравнению с установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, приводящий к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов, обеспечивается за счет бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Частью третьей статьи 6 Трудового кодекса РФ органы государственной власти субъектов Российской Федерации также наделены полномочиями принимать законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права по вопросам, не урегулированным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. При этом, в случае принятия федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации по этим вопросам закон или иной нормативный правовой акт субъекта Рос-

сийской Федерации приводится в соответствие с федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации.

Предмет и содержание государственного контроля, осуществляемого органами государственной власти субъектов Российской Федерации (регионального государственного контроля (надзора), определены в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В соответствии с пунктом 3 статьи 2 названного Федерального закона региональный государственный контроль (надзор) — это деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта Российской Федерации.

В соответствии со статьей 5 данного Федерального закона определение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности осуществляются в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом (руководителем исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

К полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), относятся:

1) реализация единой государственной политики в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и соблюдение законодательства Российской Федерации в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

2) организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности на территории соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора);

3) принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении регионального государственного контроля (надзора);

4) организация и проведение мониторинга эффективности регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством Российской Федерации;

5) осуществление иных предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий.

Приняв во внимание вышеизложенное, перейдем к пояснению, что послужило «толчком» к расширению полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере труда. Как нам представляется, основанием для наделения региональных министерств (департаментов, управлений) контрольными функциями стало решение высших судебных инстанций.

Поводом для судебной оценки правильности принятия региональной властью решения о закреплении полномочий на контроль за соблюдением законодательства о труде и об охране труда, а также об альтернативной гражданской службе стало обращение заместителя прокурора в суд с заявлением о признании частично не действующими норм Положения о Департаменте Оренбургской области по труду, утвержденного Указом губернатора Оренбургской области от 16.12.2005 № 132-ук.

В данном правовом акте присутствовали оспариваемые положения, закрепляющие за Департаментом Оренбургской области по труду полномочия:

1) организацию альтернативной гражданской службы на территории области (абзац шестой пункта 7);

2) совместное с Государственной инспекцией труда в Оренбургской области участие в работе по осуществлению контроля и анализа на предприятиях и в организациях всех форм собственности за соблюдением гарантий в области труда и его оплаты в соответствии с трудовым законодательством (абзац третий пункта 8.2);

3) контроль за предоставлением работающим компенсаций за работу в неблагоприятных условиях труда (абзац седьмой пункта 8.3).

Заместитель прокурора Оренбургской области основывал свое обращение на том, что приведенные положения противоречат статье 353 Трудового кодекса РФ, части 1 статьи 20 Федерального закона от 17.07.1999 № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации» и части 2 статьи 6 Федерального закона от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе», в соответствии с которыми государственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, во всех организациях на территории Российской Федерации и государственный контроль за соблюдением требований охраны труда осуществляют только органы Федеральной инспекции труда, а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделены лишь полномочиями по осуществлению внутриведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства в подведомственных организациях. Кроме того, прокурор указывал, что оспариваемые нормы не исключают возможности осуществления Департаментом контрольных мероприятий в отношении федеральных органов исполнительной власти, что противоречит

пункту «г» статьи 71 Конституции РФ, согласно которому установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности отнесено к ведению Российской Федерации.

Положение в части организации альтернативной гражданской службы, по мнению прокурора, также противоречит федеральному законодательству, поскольку организация альтернативной гражданской службы осуществляется специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, определяемыми Президентом РФ и Правительством РФ, а участие органов исполнительной власти субъектов РФ в организации альтернативной гражданской службы возможно только в подведомственных им организациях.

Решением Оренбургского областного суда прокурору в удовлетворении заявления было отказано. В кассационном представлении прокурора, участвовавшего в деле, был поставлен вопрос об отмене решения суда по мотиву его незаконности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного представления прокурора, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ оснований для отмены решения суда не нашла. В данном выводе Судебная коллегия руководствовалась следующим.

Утвержденное Указом губернатора Оренбургской области от 16.12.2005 № 132-ук Положение о Департаменте Оренбургской области по труду является нормативным правовым актом и опубликовано для всеобщего сведения.

В соответствии с абзацем 6 пункта 7 данного Положения основными задачами Департамента является организация альтернативной гражданской службы на территории области.

Согласно пунктам «б», «к» части 1 статьи 72 Конституции РФ вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина и трудовое законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с положениями частей 2, 5 статьи 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с полномочиями Российской Федерации, в противном случае действуют федеральные законы.

В силу положений статей 5—6 Трудового кодекса РФ регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами осуществляется трудовым законодательством (включая законодательство об охране труда) и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, в том числе конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, по вопросам, не отнесенным к полномочиям федеральных органов государственной власти. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе за счет собственного бюджета принимать законы и нормативные правовые акты, приводящие к более высокому уровню трудовых прав и гарантий работников по сравнению с установленными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно статье 1 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе», альтернативная гражданская служба — особый вид трудовой деятельности; правовой основой альтернативной гражданской службы, в том числе, является законодательство субъектов Российской Федерации. Согласно части 4 статьи 6, части 4 статьи 16, части 4 статьи 23 данного Федерального закона в организации альтернативной гражданской службы также участвуют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий; органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в подведомственных организациях вправе регулировать вопросы прохождения альтернативной гражданской службы, в том числе принимать решения о направлении гражданина на альтернативную гражданскую службу и об увольнении с такой службы.

В соответствии с пунктом 10 Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы, утвержденного постановлением Правительства РФ от 28.05.2004 № 256, организация альтернативной гражданской службы — комплекс мероприятий, осуществляемых, в том числе, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями, подведомственными указанным органам исполнительной власти. В соответствии с вышеуказанными нормами администрации Оренбургской области было принято постановление от 11.02.2004 № 27-п «Об организации альтернативной гражданской службы», пунктом 1 которого ответственным за организацию работы по прохождению гражданами альтернативной гражданской службы в Оренбургской области был определен Департамент Оренбургской области по труду, который совместно с военным комиссариатом области, Департаментом федеральной государственной службы занятости населения по Оренбургской области и другими заинтересованными органами обеспечивает разработку и реализацию мероприятий по организации альтернативной гражданской службы на территории Оренбургской области. Данное постановление прокурором не оспаривалось.

Согласно статье 3 Закона Оренбургской области от 16.11.2005 № 2706\ \470-III-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Оренбургской области» и пункта 19 приложения к указу главы администрации Оренбургской области от 05.12.2005 № 122-ук «О структуре органов исполнительной власти Оренбургской области» Департамент Оренбургской области по труду входит в систему (структуру) органов исполнительной власти Оренбургской области, и государственный орган исполнительной власти вправе участвовать в организации мероприятий по охране труда и осуществлять соответствующий контроль.

С учетом названных положений федерального законодательства и законодательства субъекта Российской Федерации, суд, по мнению Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ, пришел к правильному выводу о том, что абзац 6 пункта 7 Положения о Департаменте Оренбургской области по труду, устанавливающий как одну из задач Департамента организацию альтернативной гражданской службы на территории области, не противоречит федеральному законодательству, и оснований для признания его недействующим не имелось.

Согласно абзацу 3 пункта 8.2 оспариваемого Положения в области уровня жизни и социального партнерства в трудовых отношениях Департамент совместно с Государственной инспекцией труда в Оренбургской области участвует в работе по осуществлению контроля и анализа на предприятиях и в организациях всех форм собственности за соблюдением гарантий в области труда и его оплаты в соответствии с трудовым законодательством. Из пояснений представителя Департамента Оренбургской области по труду следовало, что такая работа проводится в организациях, где заключен коллективный договор.

Оспаривая данную норму, прокурор сослался на часть 1 статьи 353 Трудового кодекса РФ и часть 1 статьи 20 Федерального закона «Об основах охраны труда в Российской Федерации», указав, что в соответствии с ними государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, во всех организациях на территории Российской Федерации осуществляют только органы федеральной инспекции труда, а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять лишь внутриведомственный государственный контроль.

Исходя из этого, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ признала, что суд правильно не согласился с доводами прокурора по следующим основаниям.

В соответствии с положениями статей 365, 210—211 Трудового кодекса РФ органы федеральной инспекции труда осуществляют свою деятельность во взаимосвязи с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; реализация основных направлений государственной политики в области охраны труда обеспечивается согласованными действиями органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; государственные нормативные требования в области охраны труда могут содержаться в законах или иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

Согласно правилам статей 15, 51 Трудового кодекса РФ трудовые отношения основываются, в том числе, на положениях коллективного договора, контроль за выполнением которого осуществляется соответствующими органами по труду.

В соответствии со статьями 2, 6 Федерального закона «Об основах охраны труда в Российской Федерации» законодательство Российской Федерации об охране труда также основывается на законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации; к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны труда относятся реализация государственной политики в области охраны труда на своей территории, принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, государственное управление охраной труда, организация и осуществление государственной экспертизы условий труда, сертификации работ по охране труда в организациях.

Согласно части 4 статьи 11 данного Федерального закона государственное управление охраной труда на территории субъектов Российской Федерации осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охраны труда в пределах их полномочий.

Исходя из указанных требований законов, суд, по оценке Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ, пришел к правильному выводу о том, что Департамент Оренбургской области по труду вправе совместно с Государственной инспекцией труда в Оренбургской области участвовать в работе по осуществлению контроля и анализа на предприятиях и в организациях всех форм собственности (где имеются коллективные договоры) за соблюдением работодателями гарантий в области охраны труда и его оплаты. В целях реализации этих полномочий между указанными учреждениями заключаются соответствующие соглашения. Так, судом установлено, что 16.06.2006 заключено очередное такое соглашение, в соответствии с пунктом 2.1 которого стороны организуют и проводят, по предварительному согласованию, совместные проверки предприятий и организаций в целях выявления и пресечения нарушений трудового законодательства в области охраны труда и коллективных договоров, соглашений.

Согласно абзацу 7 пункта 8.3 Положения в области условий и охраны труда Департамент осуществляет контроль за предоставлением работающим компенсаций за работу в неблагоприятных условиях труда.

Исходя из изложенного, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ подтвердила правильность вывода суда о том, что данная норма Положения также не противоречит федеральному законодательству, то есть, оснований для ее отмены установлено не было.

При этом суд обоснованно исходил из того, что организация и осуществление государственной экспертизы условий труда, сертификации работ по охране труда в организациях также относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 6, 21 Федерального закона «Об основах охраны труда в Российской Федерации» (в настоящее время соответствующие положения содержатся в статье 216 Трудового кодекса РФ).

Порядок определения государственной экспертизы условий труда осуществляется Правительством РФ, и ее задачами являются контроль за условиями и охраной труда, качеством проведения аттестации рабочих мест, правильностью предоставления компенсаций за тяжелую работу и работу с вредными или опасными условиями труда, а также подготовка предложений об отнесении организаций к классу профессионального риска в соответствии с результатами сертификации работ по охране труда в организациях.

Порядок проведения государственной экспертизы определен в Положении о проведении государственной экспертизы условий труда в Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства РФ от 25.04.2003 № 244 (с изм. на 01.02.2005). В соответствии с пунктом 1 данного Положения порядок проведения в Российской Федерации государственной экспертизы условий труда осуществляется Федеральной службой по труду и занятости, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ведающими вопросами охраны труда, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Следовательно, по мнению Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ, как правильно указал суд, наделение Департамента Оренбургской области по труду полномочиями по осуществлению контроля за предоставлением работникам компенсаций за работу в неблагоприятных условиях труда не противоречит федеральному законодательству, в целом оно направлено на реализацию основных принципов правового регулирования трудовых отношений, и оснований для признания этой нормы недействующей не имеется.

На основании изложенного, в Определении Верховного Суда РФ от 04.10.2006 по данному делу (дело № 47-Г06-297), кассационное представление прокурора было оставлено без удовлетворения.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ указала, что доводы кассационного представления прокурора по существу сводятся к неправильному применению и истолкованию судом норм материального права, с чем нельзя было согласиться по изложенным выше основаниям. Оспариваемые положения Указа губернатора Оренбургской области, по мнению Судебной коллегии, не приводят к более низкому уровню трудовых прав и гарантий работников по сравнению с федеральным законодательством. Нарушений судом норм материального права, которые бы привели или могли привести к неправильному рассмотрению дела, в том числе и тех, на которые имеется ссылка в кассационном представлении прокурора, по заключению Судебной коллегии, судом допущено не было.

Именно это судебное решение, по нашему мнению, утвердило региональные органы власти в своем праве на осуществление контроля за соблюдением законодательства о труде и об охране труда. Смирясь с наделением исполнительных органов субъектов Российской Федерации контрольными функциями в этой сфере, представляющими собой дублирование и усиление административного давления на бизнес, работодатели не должны забывать о том, что правом на привлечение к административной ответственности за нарушения в сфере труда, предусмотренной статьей 5.27 Кодекса РФ об административных правонарушениях, наделены только федеральные органы исполнительной власти — государственные инспекции труда.

Печатный источник: «Кадры предприятия» № 1, 2010