

Уполномоченный по правам человека в Забайкальском крае

Специальный доклад  
«Реализация конституционного права на труд  
в Забайкальском крае»

14 июня 2018 г.

Специальный доклад подготовлен в соответствии с частью 5 статьи 18 Закона Забайкальского края от 25 декабря 2009 года № 333-ЗЗК «Об Уполномоченном по правам человека в Забайкальском крае» на основании материалов научно-практической конференции на тему «Реализация конституционного права на труд в Забайкальском крае», проведенной 27 апреля 2018 года.

Часть 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации гласит: «Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы».

Вопросы трудовой занятости и оплаты труда являются жизненно важными для каждого гражданина. От реализации права на труд и его оплату зависит реализация многих других основополагающих прав: на охрану здоровья, на потребление культурных ценностей, на достойные условия проживания и благоприятную среду.

В Послании Федеральному Собранию 1 марта 2018 года Президент Российской Федерации В.В. Путин выразил надежду, что будет решена одна из ключевых задач на предстоящее десятилетие – обеспечение уверенного, долгосрочного роста реальных доходов граждан, а за шесть лет, как минимум вдвое, снижение уровня бедности через серьезное обновление структуры занятости, создание современных, достойно оплачиваемых рабочих мест, предоставление людям хорошей работы, которая мотивирует, приносит достаток, позволяет реализовывать себя.

Президент отметил, что уравнивание с 1 мая 2018 года минимального размера оплаты труда и прожиточного минимума станет первым шагом на пути к решению поставленных задач.

В марте 2018 года Главой государства был подписан Федеральный закон № 41-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», предусматривающий повышение с 01

мая 2018 года минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ) до 11 163 рублей, то есть до уровня прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по России за второй квартал 2017 года. Соответственно, в случае повышения уровня прожиточного минимума, МРОТ так же будет ежегодно увеличиваться.

Трудно переоценить социальную значимость принятия данного Закона, тем более, что оно состоялось лишь спустя 16 лет, после того, как в Трудовом кодексе РФ были закреплены соответствующие нормы – так, в соответствии с частью 1 статьи 133 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) минимальный размер оплаты труда устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом и не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения, а порядок и сроки поэтапного повышения минимального размера оплаты труда до размера, предусмотренного названной нормой, должны были устанавливаться федеральным законом, принятие которого и состоялось 7 марта 2018 года.

Анализируя состояние трудового законодательства можно утверждать, что в период с 2016 по 2017 год, кроме вышеуказанного Закона, был принят целый ряд нормативных правовых актов, способствовавших повышению уровня защиты трудовых прав граждан.

Так, ТК РФ дополнен главой 53.1, регулирующей особенности труда работников, направляемых работодателем временно к другим физическим или юридическим лицам. В частности, договор о предоставлении труда работников может заключаться только между юридическими лицами, с сохранением трудовых отношений работника с организацией, предоставляющей его труд. Кроме этого, в соответствии с частью 2 статьи 15 и статьей 56.1 ТК РФ на территории страны был запрещен заемный труд (труд, который сотрудник выполняет по распоряжению работодателя в интересах другого лица и под его управлением).

В октябре 2016 года в силу вступил Федеральный закон от 03 июля 2016 года № 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам повышения ответственности работодателей за нарушение законодательства в части, касающейся оплаты труда», согласно которому срок обращения работников в суд по спорам, связанным с невыплатой заработной платы, был увеличен с трех месяцев до одного года. Кроме того, изменилась подсудность дел о восстановлении трудовых прав и, если ранее исковое заявление можно было подать только по месту нахождения работодателя, что существенно затрудняло защиту прав граждан при банкротстве предприятий, то теперь за разрешением индивидуального трудового спора работник может обратиться в суд по месту своего жительства.

Кроме того, в соответствии с новой редакцией статьи 136 ТК РФ на предприятиях должны быть конкретизированы предельные сроки выплаты заработной платы – заработная плата за первую половину месяца должна выплачиваться в установленный день с 16 по 30 (31) число текущего периода, а за вторую половину – с 1 по 15 число следующего месяца. Такая периодичность установлена с учетом соблюдения права работника на своевременное получение заработной платы, а также возможностей работодателя по организации расчета и выплаты заработной платы.

Кроме того, законодательно повышена административная и материальная ответственность работодателя за задержку заработной платы, увеличены штрафы для должностных лиц при первичном нарушении и возросла верхняя граница для всех штрафов при повторном нарушении. В два раза увеличилась компенсация, которую работодатель выплачивает работнику за задержку заработной платы. Она рассчитывается исходя из 1/150 ключевой ставки Центрального Банка РФ в день от задержанной суммы, вместо 1/300 ставки, как было до настоящего времени. Помимо этого, государственная инспекция труда получила право незамедлительно, с извещением прокуратуры, проводить проверки по жалобам на невыплату заработной платы или оплату труда в размере ниже

минимального размера оплаты труда. Ранее для проведения проверки требовалось предварительное согласие прокуратуры.

Вместе с тем остается нерешенной проблема «серых» зарплат, которые по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (далее – ВЦИОМ) получает, примерно, четверть россиян. По данным опроса, чаще всего полностью «официальную» зарплату получают люди в возрасте старше 60 лет (84%) и жители городов с населением от 500 тыс. до 1 млн. человек (80%). «Черным налом» платят жителям городов с населением в 100-500 тыс. человек (15%) и молодежи (12%).

Наличие скрытых трудовых отношений одна из проблем, с которой приходится сталкиваться при разрешении трудовых споров. Следует признать, что скрытые трудовые отношения (теневые схемы найма работников) в большинстве случаев используются к взаимной выгоде как работодателя, так и работника, чьи потери в отдаленной перспективе полностью компенсируются сиюминутными выгодами. Однако оплата труда в конвертах отрицательно сказывается на положении работника, поскольку неполные отчисления в региональные фонды, в том числе и в пенсионный, лишают его в дальнейшем достойной пенсии, социальных выплат, кроме того, наносится ущерб бюджетам всех уровней, что в свою очередь сказывается на финансировании всей социальной сферы.

Большое значение имеет справедливая оплата труда. К сожалению, Забайкальский край третий год подряд входит в десятку субъектов Российской Федерации с наибольшим количеством трудовых конфликтов. Наиболее значимый конфликт произошел на руднике п. Вершино-Дарасунский Тунгокоченского района, где 80 рабочих отказались покинуть шахту в связи с нарушением сроков выплаты заработной платы и необоснованным снижением коэффициента трудового участия. Ситуация была обострена тем, что перед этим было уволено 454 человека, которые своевременно не получили положенные при увольнении выплаты в размере 30,8 млн. рублей. Прокуратурой Тунгокоченского района в суд было

направлено 231 исковое заявление в интересах 656 работников о взыскании с работодателя недоначисленной и невыплаченной заработной платы в сумме 31 млн. рублей.

В результате усилий Правительства Забайкальского края, Государственной инспекции труда в крае, Уполномоченного по правам человека в Забайкальском крае, комплекса надзорных и контрольных мероприятий со стороны прокуратуры, конфликт был урегулирован, все положенные выплаты проведены, нарушенные права граждан восстановлены.

Однако в подобной ситуации с выплатой заработной платы остаются работники ООО «Старательская артель «Кварц» (46 млн. руб.), АО «Забайкальское аэрогеодезическое предприятие» (21 млн. руб.), ООО «Бом-Горхонский рудник» (5 млн. руб.) и ряда других.

Так, в 2017 году СУ СК России по Забайкальскому краю возбуждено 40 уголовных дел по фактам невыплаты заработной платы, что почти в 2 раза больше чем в 2016 году, когда таких дел было 21. Из них 14 уголовных дел возбуждено по материалам прокурорских проверок, 9 – по материалам Государственной инспекции труда в Забайкальском крае. По результатам расследования в суды направлено 21 уголовное дело, к уголовной ответственности привлечено 34 работодателя. Расследование уголовных дел способствовало восстановлению прав более одной тысячи работников, которым по состоянию на конец года возмещено свыше 64 млн. рублей (или 60%) от причиненного ущерба в связи с невыплатой заработной платы.

По судебным искам прокуроров выплачено 230 млн. рублей задолженности по заработной плате.

На сегодняшний день вызывает тревогу тот факт, что после вступления в силу Федерального закона от 7 марта 2018 № 41-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» согласно которому заработная плата должна быть не ниже прожиточного минимума, некоторые руководители пошли на различные уловки.

Так, в Петровск-Забайкальской районной больнице решили сократить более 80 должностей, что не может не сказаться на качестве оказания медицинской помощи. А администрация муниципального района «Нерчинский район» рекомендовала руководителям восьми образовательных учреждений сократить должности обслуживающего персонала. Во исполнение данного распоряжения был издан приказ начальника управления образования «О сокращении» и только после вмешательства прокурора приказ был отменен.

Следует отметить, что в споре с работодателем работник изначально чувствует себя в «слабой» позиции (психологически, из-за незнания трудового законодательства, зависимости от работодателя), что не позволяет ему должным образом самостоятельно защитить свои трудовые права.

Тем не менее, согласно информации Забайкальского краевого суда, за последние пять лет в суды края было подано и рассмотрено свыше 110 тыс. исков о защите трудовых прав, из них споры по оплате труда составили почти 109 тысяч, требования были удовлетворены по 104 тыс. исков, 70% этих дел рассмотрено с вынесением судебного приказа, сумма, присужденная к взысканию, составила около 2 млрд. рублей.

Количество исков по трудовым спорам в суды с каждым годом увеличивается, что связано с противоречивой правоприменительной практикой судов, касающейся минимального размера оплаты труда и районного коэффициента.

Начиная с 2012 года в крае сложилась судебная практика, обязывающая работодателя не включать в МРОТ надбавки за работу в районах с суровыми климатическими условиями и «северные» надбавки (районные коэффициенты и процентные надбавки за непрерывный стаж работы). Однако после принятия судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ решений, согласно которым установление окладов (тарифной ставки) работника в размере меньше МРОТ не является нарушением трудового законодательства при условии, что общий размер заработной платы, включающий все ее элементы, в том

числе районный коэффициент, будет не меньше МРОТ, с октября 2016 года данная практика в Забайкальском крае кардинально изменилась.

Судами края стали удовлетворяться только требования работников, осуществляющих трудовую деятельность в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера (Тунгокоченский, Тунгиро-Олекминский, Каларский районы), районный коэффициент и процентная надбавка за стаж работы в которых должна начисляться к заработной плате сверх установленного федеральным законодательством минимального размера оплаты труда. В остальных районах Забайкальского края, если уровень заработной платы работника, полностью отработавшего норму рабочего времени с учетом оклада, начислений районного коэффициента и процентной надбавки за непрерывный стаж работы в районах с неблагоприятными условиями, был не ниже МРОТ, требования истцов судами оставались без удовлетворения.

Кроме этого, суды края активно пересматривали вступившие в законную силу судебные постановления по искам об удовлетворении требований работников о взыскании заработной платы в размере не ниже МРОТ с учетом начислений на него районного коэффициента и процентной надбавки за непрерывный стаж работы. Ранее принятые по делу решения суд отменял и постановлял новые – об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Такая судебная практика вызвала широкий общественный резонанс, повлекла массовые обращения работников к Уполномоченному, в профсоюзные органы и прокуратуру для решения вопросов по оспариванию незаконных судебных постановлений.

К Уполномоченному поступали обращения, в том числе от технических работников муниципального образовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 41» г. Борзи, где технический персонал сотрудников школ и детских садов провел санкционированный пикет против зарплат, уровень которых вместе с районным коэффициентом равен уровню



МРОТ. По аналогичному вопросу к Уполномоченному обращались и технические работники «Горно-Зерентуйской средней общеобразовательной школы».

Считая, что сложившаяся практика судов свидетельствует о нарушении прав граждан, проживающих в неблагоприятных климатических условиях, на получение заработной платы в размере не ниже МРОТ с учетом районных коэффициентов, региональный омбудсмен обратился к федеральному Уполномоченному с предложением рассмотреть вопрос о возможном обращении в Президиум Верховного Суда РФ для пересмотра дел указанной категории в порядке надзора. В свою очередь федеральный Уполномоченный обратился к Председателю Верховного Суда РФ с просьбой рассмотреть вопрос о возможности обобщения судебной практики и направлении судам общей юрисдикции необходимых разъяснений.

В октябре 2017 года Конституционный Суд РФ в своем определении указал, что пункт 5 части четвертой статьи 392 ГПК РФ не предполагает возможности отмены вступивших в законную силу судебных постановлений по новым обстоятельствам в связи с определением (изменением) практики применения правовой нормы, примененной судом в конкретном деле, в определении судебной коллегии Верховного Суда РФ, вынесенном по итогам рассмотрения другого дела в кассационном порядке, и более того обязал законодателя закрепить недопустимость придания обратной силы толкованию правовых норм, ухудшающему положение граждан в их правоотношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления или организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями (их должностными лицами), по сравнению с тем, как оно было определено в пересматриваемом судебном постановлении. А 7 декабря 2017 года Конституционный Суд РФ в своем определении разъяснил, что положения статьи 129, частей 1 и 3 статьи 133, частей 1-4 и 11 статьи 133 ТК РФ не предполагают включения в состав минимального размера оплаты труда (минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации)

районных коэффициентов (коэффициентов) и процентных надбавок, начисляемых в связи с работой в местностях с особыми климатическими условиями, в том числе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Таким образом, правовая коллизия была устранена.

Вместе с тем, помимо обращения в суд, работникам для решения трудовых споров необходимо более активно использовать возможности комиссий по трудовым спорам (далее – КТС).

Поскольку решения КТС, оформленные в виде удостоверения, в условиях приостановления операций по счетам в банках, являлись бы наиболее выгодным не только работнику, но и работодателю, так как согласно подпункту 4 пункта 1 статьи 7 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» относятся к исполнительным документам и при этом на основании пункта 1 статьи 6 названного Закона, для обеспечения исполнительных действий могут быть предъявлены непосредственно в банк либо судебному приставу исполнителю для исполнения в принудительном порядке.

К сожалению, такая форма рассмотрения трудовых споров в Забайкальском крае не применяется. В УФССП России по Забайкальскому краю для принудительного исполнения взыскателями не предъявлялось ни одного удостоверения КТС.

Необходимо отметить, что одной из важнейших государственных функций в сфере труда является государственный надзор, направленный на защиту прав работников и, прежде всего, на обеспечение безопасных условий труда и своевременное получение заработной платы.

Органом, уполномоченным в крае на осуществление федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства, является Государственная инспекция труда в Забайкальском крае (далее – инспекция труда), которой в текущем году в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей была проведена 2 381 проверка по

вопросам соблюдения трудового законодательства. В ходе проведенных в 2017 году надзорных мероприятий, в том числе и расследований несчастных случаев на производстве, было выявлено около 7 тыс. нарушений трудового законодательства. По требованию инспекции труда за 12 месяцев 2017 года была выплачена задолженность по заработной плате в сумме 452 млн. рублей 35 тысячам работникам.

Случаи выплаты заработной платы ниже прожиточного минимума, установленного в регионе, и минимального размера оплаты труда были выявлены в 170-ти хозяйствующих субъектах. По результатам проведенных проверок была произведена доплата к заработной плате до величины прожиточного минимума, установленного в регионе, и минимального размера оплаты труда на общую сумму 370,3 тыс. рублей.

С 1 января 2014 года после вступления в силу Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» стала внедряться специальная оценка условий труда на рабочих местах.

В 2017 году инспекцией труда при проведении проверок выявлено значительное количество нарушений процедуры проведения специальной оценки условий труда. На ряде предприятий в сфере строительства, обрабатывающего производства, транспорта и сельского хозяйства неудовлетворительно обеспечиваются нормы охраны труда. Всего за 2017 год произошло 47 несчастных случаев с тяжелым исходом, в результате которых погибло 16 работников.

Анализ состояния производственного травматизма, проведенный инспекцией труда, показал, что наибольшая численность травмированных в 2017 году была в таких видах экономической деятельности как строительство, обрабатывающее производство, транспортная сфера и сельское хозяйство. Из общего количества несчастных случаев с тяжелыми последствиями, большинство вызваны типичными причинами организационного характера и, так называемым, «человеческим фактором», включая неудовлетворительную организацию производства работ, нарушения правил дорожного движения,

недостатки в обучении работников охране труда, нарушения трудовой дисциплины.

По итогам расследований несчастных случаев и проведенных по факту несчастных случаев проверок, виновные лица привлечены к административной ответственности в виде административного штрафа, а материалы расследований направлены в органы следствия для рассмотрения вопроса о возбуждении уголовных дел.

Можно констатировать, что в условиях рыночных отношений работодатели усиленно ищут пути минимизации издержек, в большинстве случаев за счет своих же работников путем сокращения их числа, уменьшения заработной платы, задержек ее выплаты, подмене трудовых отношений заключением договоров гражданско-правового характера, когда работники оказываются фактически бесправными, так как на них не распространяется законодательство о труде и не производятся отчисления в различные фонды (пенсионный, социального страхования) и прочее.

Вместе с тем, не надо забывать, что одним из важнейших элементов гражданского общества являются профсоюзы, которые, выражая интересы наемных работников, обладая достаточно стройной и разветвленной организационной структурой, финансовой базой, остаются самой массовой общественной организацией. В части 1 статьи 30 Конституции Российской Федерации профсоюзы особо выделены среди иных общественных объединений: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов». Работники немало число организаций, боясь потерять рабочее место, порой отказываются вступать в профсоюз, не веря в реальность отстаивания своих трудовых прав и гарантий, однако практика показывает, что в тех организациях, где созданы профсоюзы, можно с определенной долей уверенности говорить о соблюдении основных трудовых прав работников. Это становится возможным во многом благодаря общественному контролю со стороны профсоюзных организаций за соблюдением работодателями трудового законодательства, в том числе

осуществляемому в виде проведения регулярных проверок штатными и внештатными правовыми профсоюзными инспекторами труда.

Так, по отчетным данным правовой инспекции труда Федерации профсоюзов Забайкалья, только за период с 2015 по 2017 год профсоюзными правовыми инспекторами труда было проведено около четырех тысяч проверок работодателей, в результате которых было выявлено около трех тысяч нарушений, большая часть которых была устранена. Общая экономическая эффективность от правозащитной работы забайкальских профсоюзов за указанный период составила более 180 миллионов рублей.

Отдельного внимания также заслуживает проблема соблюдения трудовых прав работников в организациях малого и среднего бизнеса, строительства, жилищно-коммунального хозяйства, автомобильного транспорта. На этих предприятиях профсоюзные организации, как правило, отсутствуют ввиду чрезмерной пассивности работников, в результате чего они зачастую остаются один на один со своим работодателем, без какой-либо поддержки и защиты трудовых прав. Трудовые договоры с работниками либо не заключаются, либо заключаются формально, зарплата начисляется по «серым» схемам, причем зачастую с молчаливого согласия, а порой и с одобрения самих работников.

С учетом мнений участников конференции, выводов из докладов и выступлений можно констатировать, что государственная политика в сфере обеспечения трудовых прав требует более пристального внимания со стороны контролирующих и надзорных органов, институтов гражданского общества, профсоюзных и правозащитных организаций. Особенно это необходимо в решении вопросов своевременной и полной выплаты заработной платы, занятости населения, улучшения условий труда и его безопасности.

Для эффективной защиты прав граждан Забайкальского края на труд участники научно-практической конференции рекомендовали:

1. Уполномоченному по правам человека в Забайкальском крае:

- постоянно проводить мониторинг соблюдения трудовых прав граждан, при выявлении нарушений принимать эффективные меры по их восстановлению, а в случаях, имеющих особое общественное значение, информировать Губернатора Забайкальского края и Законодательное Собрание Забайкальского края.

2. Министерству труда и социальной защиты населения Забайкальского края:

- разработать комплекс мероприятий, направленных на повышение уровня занятости населения в Забайкальском крае, сокращение уровня безработицы, повышение заинтересованности работодателей в обеспечении безопасных условий труда;

- принять меры по совершенствованию государственного контроля осуществления органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий в соответствии с Законом Забайкальского края от 29 декабря 2008 года № 100-33К «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями в сфере труда».

3. Министерству финансов Забайкальского края:

- принять меры по недопущению задолженности по заработной плате перед работниками бюджетной сферы;

- обеспечить финансирование мероприятий по улучшению условий и охраны труда, в том числе на проведение специальной оценки условий труда в организациях бюджетной сферы в 2018 году, с целью выполнения требований Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда».

4. Правительству Забайкальского края, органам местного самоуправления, работодателям:

- в связи с увеличением минимального размера оплаты труда с 1 января и 1 мая 2018 года принять меры по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере оплаты труда с целью соблюдения требований статьи 132 Трудового кодекса РФ, регламентирующей право работников на получение заработной платы, соответствующей квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы;

- задействовать предусмотренные законодательством элементы социального партнерства (соглашения, коллективные договоры, комиссии по регулированию социально-трудовых отношений) для решения проблем соблюдения трудовых прав работников в организациях, в том числе права на безопасные условия труда.

5. Законодательному Собранию Забайкальского края:

- инициировать внесение изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части установления минимального базового оклада (тарифной ставки) не ниже величины МРОТ (в целях реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2017 года № 38-П).

6. Государственной инспекции труда в Забайкальском крае:

- усилить работу по профилактике трудовых правонарушений;

- при осуществлении проверок соблюдения законодательства по охране труда на предприятиях и в организациях края усилить контроль своевременности проведения специальной оценки условий труда и реализации мероприятий по улучшению и оздоровлению условий труда.

7. Федерации профсоюзов Забайкалья:

- оказать необходимую помощь первичным профсоюзным организациям в разработке разделов коллективных договоров и соглашений,

регламентирующих предоставление работникам компенсаций за особые условия труда;

- принять дополнительные меры по привлечению работников к процессу управления охраной труда.

Уполномоченный по правам человека  
в Забайкальском крае

Н.Н. Каргин