



ПРАВОВОЕ ПОЛЕ

DOI 10.22394/1818-4049-2017-80-3-111-118

УДК 343.121(571.620)

Ю. А. Гулягин

Право на оплату труда: актуальные вопросы правоприменения в Дальневосточном федеральном округе

В статье рассмотрены вопросы правоприменения в сфере оплаты труда в Дальневосточном федеральном округе. Важной составляющей в обеспечении прав граждан на оплату труда является их надлежащее правовое регулирование. В целях реализации трудовых прав работников бюджетной сферы на органы государственной власти и местного самоуправления возложен контроль за их соблюдением в подведомственных организациях. Во всех субъектах Российской Федерации в округе действуют региональные законы, регламентирующие порядок его осуществления, созданы уполномоченные органы. Представлен анализ деятельности органов прокуратуры, направленной на усиление роли органов власти и местного самоуправления в исключении фактов нарушения трудовых прав в государственных и муниципальных учреждениях.

Ключевые слова: реализация трудовых прав, право на оплату труда, меры реагирования, контроль в сфере оплаты труда, меры уголовно-правового принуждения, органы прокуратуры.

Обеспечение достойного уровня жизни граждан, соблюдение их трудовых прав, в том числе на своевременную и в полном размере выплату заработной платы, – задача каждого социально-ориентированного государства. В то же время, по данным Федеральной службы государственной статистики суммарная просроченная задолженность по заработной плате в России на первое августа 2017 г. составила 3 287 млн. руб.

На Дальневосточный федеральный округ приходилась четверть общероссийского долга – 889,7 млн. руб. у 41 организации. Наибольший его уровень сохраняется в Хабаровском, Приморском краях и Амурской области.

В Приморском крае работникам не

выплачена заработная плата в размере 464,0 млн. руб., из которых 407 млн. – в акционерном обществе «Радиоприбор». Благодаря мерам, принятым прокурорами, работникам данного предприятия выплачено 260 млн. руб. Однако сложная ситуация с оплатой труда в организации сохраняется до сих пор. В 2016 г. по факту незаконного выведения руководством общества со счетов более 80 млн. руб. возбуждено уголовное дело, которое в настоящий момент рассматривается судом.

Остро стоит вопрос по оплате труда работников бывшего федерального государственного унитарного предприятия «Дальспецстрой» при Спецстрое России, ныне – «Главного военно-строительного управления № 6». Так, по данным ор-

Гулягин Юрий Александрович – зам. Генерального прокурора Российской Федерации, государственный советник 1 класса, заслуженный юрист Российской Федерации (г. Хабаровск). *E-mail: genproc.gov.ru*

ганов статистики, в структурных подразделениях этого предприятия, расположенных в Амурской области, долг составляет 91 млн. руб., в Хабаровском крае – 125 млн. руб.

Таким образом, почти 90% всей задолженности в Дальневосточном регионе (700 млн. руб.) приходится на два вышеназванных предприятия.

К 1 августа 2017 г. прокурорами в округе установлено 192 предприятия, руководители которых не предоставляют сведения о задолженности в силу положений закона либо в связи с неисполнением его требований. Невыплаты в данных организациях составили 578,9 млн. руб.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»¹ предоставляет определённый спектр полномочий по принятию мер реагирования в случаях нарушения прав граждан, в том числе трудовых. Так, с 2015 г. только прокурорами в округе выявлено 185 тыс. нарушений в сфере оплаты труда, с целью устранения которых руководителям организаций и предприятий направлено 3 тыс. 835 протестов, 8 тыс. 656 представлений, к дисциплинарной ответственности привлечено 4 тыс. 587 должностных лиц, к административной – 6 тыс. 540 работодателей и их руководителей, из них 127 – дисквалифицировано.

С 2015 г., благодаря мерам, принятым прокурорами, работникам выплачена заработная плата в размере 6500 млрд. руб. Из них по 95 тыс. исков прокуроров судами взыскано в пользу граждан 4 млрд. руб.

Между тем такие меры уже не могут исправить ситуацию в полном объеме. Нередки случаи, когда степень противоправности поведения руководителей предприятий или организаций делает невозможным восстановление нарушенных трудовых прав граждан без применения мер уголовно-правового принуждения. Только за последние три года по направленным прокурорами в следственные органы ма-

териалам возбуждено 171 уголовное дело по факту невыплаты либо неполной выплаты работникам заработной платы.

Важной составляющей в обеспечении прав граждан на оплату труда является надлежащее правовое регулирование. Прокурорская статистика свидетельствует о значительном числе незаконных нормативных правовых актов, предусматривающих порядок и сроки выплаты заработной платы, принятых работодателями.

Только в прошлом году по протестам прокуроров приведено в соответствие с трудовым законодательством 1 396 таких актов, а в первом полугодии 2017 г. – 1 тыс. 317 актов.

В Камчатском крае, благодаря вмешательству прокуратуры, в Положение о системе оплаты труда работников государственных учреждений включены нормы, регламентирующие оплату труда сотрудников, занятых на работах с вредными и опасными условиями.

По протестам районных прокуроров в Хабаровском крае руководители трех десятков организаций включили в Правила внутреннего трудового распорядка нормы о выплате заработной платы работникам не менее двух раз в месяц, предусмотренные Трудовым кодексом Российской Федерации².

В целях устранения правовых пробелов в вопросах оплаты труда прокуроры активно используют предоставленное им право законодательной инициативы. Так, в Приморском крае в 2017 г. по предложению прокурора в краевом законе об оплате труда работников государственных краевых учреждений предусмотрены ограничения, препятствующие установлению руководителям заработной платы, многократно превышающей оплату труда иных сотрудников.

В целях реализации трудовых прав работников бюджетной сферы на органы государственной власти и местного самоуправления возложен контроль за их соблюдением в подведомственных

¹ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 // СЗ РФ, 20.11.1995, № 47, ст. 4472.

²Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3.

организациях. Во всех субъектах Российской Федерации в округе действуют региональные законы, регламентирующие порядок его осуществления, созданы уполномоченные органы.

Однако надлежащее качество такого контроля данными органами обеспечивается не всегда. Проблемы с оплатой труда сотрудников государственных и муниципальных учреждений и предприятий сохраняются. Так, только в Приморском крае прокурорами в 2017 г. в краевых и муниципальных учреждениях и предприятиях выявлено около 600 нарушений трудового законодательства, для устранения которых внесено 340 актов реагирования.

В этой связи деятельность прокуроров в округе направлена на усиление роли органов власти и местного самоуправления в исключении фактов нарушения трудовых прав в государственных и муниципальных учреждениях. На сегодня характерна ситуация, когда работодатели, пытаясь уменьшить выплачиваемые налоги, прибегают к так называемым «серым» схемам расчетов с сотрудниками. По данным Роструда, более 11% работающих россиян получают зарплату «в конверте» без уплаты взносов в государственные фонды, часть из них – без оформления трудовых отношений по месту работы.

Для обеспечения законности территориальными налоговыми органами созданы и действуют комиссии по легализации доходной базы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в работе которых прокуроры принимают активное участие. На заседаниях заслушиваются руководители предприятий и организаций, вырабатываются меры, направленные на восстановление прав работников.

Между тем окончательно решить указанную проблему не удастся ввиду сложности выявления такого рода нарушений. В этой связи важным источником сведений о выплате неофициальной зарплаты остаются сами работники, поэтому следует продолжать просветительскую работу в трудовых коллективах, использовать средства массовой информации для разъяснения прав граждан и негативных последствий оплаты труда по незаконным

схемам, влияющих на размер их пенсий.

Во всех субъектах Федерации в округе прокуроры сотрудничают с образованными при главах регионов межведомственными комиссиями по проблемам просроченной задолженности по заработной плате и предотвращению несостоятельности (банкротства) предприятий и организаций.

Задачей указанных комиссий является обеспечение взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с иными заинтересованными органами в решении проблем просроченной задолженности по оплате труда, финансовому оздоровлению убыточных предприятий.

Вместе с тем, несмотря на имеющиеся возможности (административный ресурс, экономический потенциал регионов, наличие специалистов), данные комиссии прилагают явно недостаточные усилия к недопущению ослабления финансовой активности и снижения показателей производственной деятельности хозяйствующих субъектов.

Полагаю, что региональным органам государственной власти необходимо усилить влияние на экономическую ситуацию на конкретных предприятиях по части исполнения ими в полном объеме своих обязательств перед сотрудниками.

Ключевая роль в восстановлении трудовых прав граждан и обеспечении правопорядка в данной сфере действующим федеральным законодательством отведена территориальным органам Федеральной службы по труду и занятости. Однако предоставленные полномочия реализуются ими недостаточно эффективно, основная доля нарушений в деятельности работодателей выявляется органами прокуратуры.

Прокурорами в период 2015 – 2017 гг. руководителям территориальных органов Гострудинспекции по фактам ненадлежащего выполнения обязанностей их должностными лицами внесено 48 представлений, по результатам рассмотрения которых 50 сотрудников привлечены к дисциплинарной ответственности.

К примеру, в Амурской области, вопреки Трудовому кодексу, Положению о федеральном государственном надзоре,

гострудинспекторами не соблюдались сроки проведения плановых и внеплановых проверок, отсутствовал контроль за исполнением предписаний и уплатой административных штрафов.

Существенную часть в структуре задолженности по заработной плате составляют суммы, подлежащие взысканию с работодателей по решениям судов. В этой работе главная роль отведена подразделениям Федеральной службы судебных приставов, территориальными органами которой в округе из года в год допускаются системные нарушения при совершении исполнительных действий по документам о взыскании зарплаты.

Основными недостатками в их деятельности являются волокита, бездействие при осуществлении возложенных на них функций по принудительному исполнению судебных постановлений о взыскании в пользу граждан невыплаченной зарплаты. Так, за три года (с 2015 по 2017 годы включительно) в округе в результате удовлетворения 850 представлений прокуроров к дисциплинарной ответственности привлечено более 1000 должностных лиц службы судебных приставов.

Сложившаяся ситуация требует от территориальных органов Гострудинспекции, а также службы судебных приставов оптимизации работы в целях устранения имеющихся недостатков, совершенствования деятельности по реализации возложенных на них полномочий, взаимодействия с иными контрольно-надзорными органами, правоохранителями, а также органами государственной власти и прокуратуры.

Негативные последствия для работников влечет ухудшение финансового положения работодателя, поскольку оно, обычно, приводит к задержке заработной платы, переходу на режим неполного рабочего времени, сокращению численности работников. Обострение проблем наступает в период введения в отношении работодателей процедур банкротства, которые нередко сопровождаются массовыми нарушениями трудовых прав граждан.

На сегодня из 41 организации-должника в округе 24 предприятия – банкроты с

задолженностью более 600 млн. руб.

В Магаданской, Сахалинской областях на предприятия, находящиеся в стадии банкротства, приходится вся сумма долга, в Республике Саха (Якутия) – около 80%, в Приморском крае и Амурской области – более 90%.

Основное бремя ответственности в обеспечении исполнения денежных обязательств перед работниками в стадии банкротства предприятия ложится на конкурсных (арбитражных) управляющих, в деятельности которых прокуроры из года в год выявляют нарушения.

В Приморском, Камчатском и Хабаровском краях, Амурской и Сахалинской областях в работе руководителей и арбитражных управляющих предприятий выявлено более 50 нарушений, связанных с несоблюдением порядка формирования конкурсной массы, законностью включения в реестр требований кредиторов и очередностью их удовлетворения.

К примеру, в Сахалинской области арбитражным управляющим ООО «Южно-Курильские теплосети», при наличии подтвержденной задолженности по заработной плате перед бывшими работниками общества в размере 4 млн. руб., меры к их включению в реестр требований кредиторов не приняты. По представлению прокурора нарушение устранено, задолженность по оплате труда погашена.

Вместе с тем усилиями только прокуроров кардинальным образом ситуацию не изменить. Полагаю, что необходимо существенно повысить органами, обязанными осуществлять контроль за деятельностью арбитражных управляющих (Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), а также Федеральной налоговой службой) эффективность реализации их полномочий.

Имеющиеся законодательные нормы не всегда обеспечивают эффективное удовлетворение интересов работников. Одним из способов решения задач, на мой взгляд, является внесение в действующее законодательство поправок, предусматривающих выплату задолженности по заработной плате во внеочередном порядке.

Согласно изменениям, внесенным в

2015 г. в Закон о банкротстве³, правом обращения в арбитражный суд с заявлением о признании юридического лица банкротом, помимо должника, его кредиторов и уполномоченного органа государственной власти, наделяются действующие и бывшие работники, у которых имеются требования по выплате выходных пособий и по оплате труда.

Однако, по имеющимся у нас сведениям, в арбитражных судах заявления таких лиц о введении в отношении работодателей процедур банкротства практически отсутствуют. Представляется, что активное использование работниками таких полномочий должно способствовать более эффективному решению задач по защите их прав.

В последние десятилетия подходы к оценке криминализации деяний, наносящих вред охраняемым государством интересам граждан, постоянно совершенствовались в следствии происходящих экономических процессов и появления новых общественных отношений.

В 1999 г. Уголовный кодекс Российской Федерации дополнен ст. 145 прим. 1, предусматривающей уголовную ответственность руководителя предприятия, учреждения или организации независимо от формы собственности за невыплату из корыстной или иной личной заинтересованности свыше двух месяцев заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных установленных законом выплат.

В 2007 г. диспозиция данной статьи претерпела изменения. В число субъектов ответственности включены работодатели – физические лица.

Согласно нововведениям, внесенным Федеральным законом в 2010 г., расширен перечень субъектов преступления – теперь ими могут быть признаны руководители филиала, представительства или иного обособленного структурного подразделения организации, допустившей нарушение трудовых прав работников. Изменена объективная сторона преступления – отныне уголовно наказуемой является не только полная, но и

частичная невыплата заработной платы, а также ее выплата в размере ниже минимального размера оплаты труда. Ужесточены меры наказания по сравнению с ранее действовавшей редакцией.

Реализация функции уголовного преследования виновных в совершении преступлений, предусмотренных ст. 145 прим. 1 УК РФ, в округе осуществляется достаточно активно. Число возбужденных уголовных дел по фактам невыплаты заработной платы растет: в 2015 г. – на 40% (61 дело) в сравнении с предыдущим годом, в 2016 г. – в 3 раза (169 дело), первом полугодии текущего года – почти на 70% (111 дело).

Значительное количество уголовных дел возбуждено по заявлениям работников предприятий о нарушении их трудовых прав. Заслуживает внимания активность прокуроров в вопросах инициирования уголовного преследования виновных. По материалам проверок следственными органами в округе за последние два с половиной года возбуждено каждое второе уголовное дело. Этому предшествует значительная по объему и временным затратам кропотливая работа прокуроров по проверке сигналов о задержках зарплаты. Изучается организационная и финансовая документация предприятий-должников, назначаются необходимые исследования, привлекаются различные специалисты, опрашиваются очевидцы. Нередко по своим масштабам так называемые общенадзорные прокурорские проверки сопоставимы с расследованием в рамках уголовного дела.

Следует отметить важность своевременного принятия максимально широкого спектра мер, направленных на восстановление нарушенных трудовых прав граждан. К примеру, весной 2016 г. в Республике (Саха) Якутия выявлено наличие задолженности по заработной плате и иным выплатам почти 3 тыс. работников ряда золотодобывающих предприятий на сумму около 1 200 млн. руб. Управлением Генеральной прокуратуры в округе были оперативно организованы

³ФЗ РФ «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-ФЗ // СЗ РФ 28.10.2002, № 43, ст. 4190.

выезды прокурорских работников в удаленные районы республики для изучения причин возникновения задолженности непосредственно на местах. В течение недели проверка и изучение документации показали наличие в действиях руководства предприятий признаков ряда преступлений, в том числе связанных с необоснованным выводом со счетов значительных сумм денежных средств.

По результатам этих проверок в Республике возбуждено 10 уголовных дел, которые затем расследовались в одном производстве. Благодаря своевременно принятым мерам образовавшаяся задолженность по заработной плате была погашена в полном объеме еще в ходе досудебного производства. В итоге к уголовной ответственности был привлечен, а затем и осужден финансовый директор группы компаний-должников.

Еще одним из ключевых направлений прокурорского надзора является обеспечение законности на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Безотлагательное, всестороннее и качественное проведение проверочных мероприятий, правильное определение предмета доказывания, выполнение следственных действий на высоком профессиональном уровне являются залогом эффективности уголовного преследования виновных, подготовки материалов уголовного дела для его объективного рассмотрения судом.

Вместе с тем практика надзора свидетельствует, что, к сожалению, не всегда следователями Следственного комитета России, к чьей исключительной компетенции отнесено расследование таких преступлений, на досудебной стадии соблюдается законность. Нарушения при сборе доказательств носят распространенный характер.

Прокурорами в процессе надзорной деятельности признаются незаконными и отменяются каждое второе постановление о прекращении уголовного дела, а также абсолютное большинство решений о приостановлении по ним производств.

По значительному числу уголовных дел допускается волокита, что затрудняет доступ потерпевших граждан к правосудию, препятствует своевременному

восстановлению их прав, а также противоречит принципу неотвратимости наказания за содеянное.

В каждом случае выявления таких нарушений прокуроры принимают предусмотренные законом меры реагирования, последовательно добиваясь полного их устранения.

Необходимо отметить, что помимо субъективных причин, на сроках расследования такой категории уголовных дел в Дальневосточном федеральном округе негативно сказывается проблема недостаточного количества и значительной загруженности экспертных учреждений, в то время как установление в рамках экспертного исследования фактической возможности у руководителя предприятия своевременно выплатить сотрудникам заработную плату является ключевым фактором, определяющим виновность лица.

В связи с этим вопросы расширения сети экспертных подразделений соответствующей квалификации находятся на постоянном контроле руководства Генеральной прокуратуры. Уверен, что со временем эта проблема с повестки будет снята окончательно.

С 2015 г. в округе для рассмотрения в суд направлено 130 уголовных дел по фактам невыплаты заработной платы. По результатам судебного следствия вынесено 60 обвинительных приговоров, по 40 уголовным делам производство прекращено по нереабилитирующим основаниям, из их числа по 13 – с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа.

Судебный штраф – новое в Российском законодательстве основание освобождения от уголовной ответственности. Он не является видом наказания, представляет собой денежное взыскание, назначаемое судом при освобождении лица от уголовной ответственности, если оно впервые совершило преступление небольшой или средней тяжести и возместило ущерб или иным образом загладило причиненный преступлением вред.

Очевидно, что данная норма стимулирует виновных работодателей к погашению задолженности еще на стадии расследования, кроме того, ее применение не

влечет возникновение у лица судимости.

В условиях постоянно изменяющихся правоотношений в данной сфере мы одними из первых сталкиваемся с необходимостью совершенствования законодательства. Так, надзорная практика свидетельствует, что нередко к отрицательному финансовому результату, препятствующему исполнению юридическим лицом своих обязательств перед государством, контрагентами, работниками, приводят неправомерные действия его учредителей по выводу из организации денежных средств, имущества, иных активов.

В связи с этим перечень субъектов преступления, предусмотренного ст. 145 прим. 1 УК РФ⁴, может быть расширен путем включения в него бенефициаров – учредителей, участников, инвесторов и других лиц, причастных к нарушению трудовых прав работников. Вопрос внесения таких изменений в законодательство прорабатывается совместно с Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Таким образом, нацеленность органов прокуратуры на обеспечение прав граждан на своевременную и в полном объеме оплату труда позволяет добиваться безусловного исполнения законодательства.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ).

2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ, 07.01.2002 г. № 1 (ч. 1), ст. 3.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ, 17.06.1996 г., № 25, ст. 2954.

4. ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ, 20.11.1995 г., № 47, ст. 4472.

5. ФЗ РФ «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ // СЗ РФ 28.10.2002 г., № 43, ст. 4190.

Библиографическое описание статьи

Гулягин Ю. А. Право на оплату труда: актуальные вопросы правоприменения в Дальневосточном федеральном округе // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 3 (80). С. 121–128. DOI 10.22394/1818-4049-2017-80-3-111-118

Yu. A. Gulyagin

Right for compensation: topical issues of the law enforcement in the Far-Eastern federal district

In this article the questions of law enforcement in the sphere of compensation in the Far-Eastern federal district are considered. An important component in ensuring the rights of citizens for compensation is their appropriate legal regulation. For implementation of labor rights of workers of the budgetary sphere on the public authorities and local government control of their observance in the subordinated organizations is imposed. The regional laws regulating the order of its implementation work in all territorial subjects of the Russian Federation in the district, authorized bodies are created. The analysis of activity of the bodies of prosecutor's office directed to strengthening of a role of authorities and local

⁴Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ // СЗ РФ, 17.06.1996, N 25, ст. 2954

Gulyagin Yuriy Aleksandrovich – Deputy Prosecutor General of the Russian Federation, state councilor of the 1st class, Honored lawyer of the Russian Federation (Khabarovsk). E-mail: genproc.gov.ru

government in an exception of the facts of violation of labor rights in the public and municipal authorities is submitted.

Keywords: implementation of labor rights, right for compensation, response measures, control in the sphere of compensation measure of criminal and legal coercion, bodies of prosecutor's office.

References:

1. *Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 g.) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 g. № 7-FKZ, ot 05.02.2014 g. № 2-FKZ, ot 21.07.2014 g. № 11-FKZ).*
2. *Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 30.12.2001 g. № 197-FZ // SZ RF, 07.01.2002 g. № 1 (ch. 1), st. 3.*
3. *Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 13.06.1996 g. № 63-FZ // SZ RF", 17.06.1996 g., № 25, st. 2954.*
4. *FZ RF «O prokuratorie Rossijskoj Federacii» ot 17.01.1992 g. № 2202-1 // SZ RF, 20.11.1995 g., № 47, st. 4472.*
5. *FZ RF «O nesostoyatel'nosti (bankrotstve)» ot 26.10.2002 g. № 127-FZ // SZ RF 28.10.2002 g., № 43, st. 4190.*

Reference to the article

Gulyagin Yu. A. Right for compensation: topical issues of the law enforcement in the Far-Eastern federal district // Power and Administration in the East of Russia. 2017. No. 3 (80). PP. 121–128. DOI [10.22394/1818-4049-2017-80-3-111-118](https://doi.org/10.22394/1818-4049-2017-80-3-111-118)
