



**ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ; СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ; ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

УДК 343.163

Незнамова Юлия Николаевна

Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева

Институт юстиции

Россия, Екатеринбург

uneznamova2@gmail.com

Neznamova Yuliya

Ural State Law University named after V.F. Yakovlev

Institute of Justice

Russia, Ekaterinburg

**ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ
ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА
ИСПОЛНЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Аннотация: в статье рассматриваются полномочия прокурора по осуществлению надзора за осуществлением трудового законодательства и выясняется возможность выделения его в качестве отдельного направления прокурорского надзора. А также рассматриваются проблемы, возникающие на практике, при осуществлении надзора при определении пределов надзора и разграничении полномочий с иными контрольно-надзорными органами.

Ключевые слова: прокурорский надзор, Прокуратура РФ, трудовое право, государственная инспекция труда, Трудовой кодекс РФ, правовые средства прокурора.

**PROBLEMATIC ISSUES ARISING IN THE COURSE OF PROSECUTOR'S
SUPERVISION OVER THE ENFORCEMENT OF LABOUR LEGISLATION**



Annotation: the article considers the powers of a prosecutor to supervise the implementation of labour legislation and clarifies the possibility of singling it out as a separate area of prosecutorial supervision. The article also considers the problems arising in practice when exercising supervision in determining the limits of supervision and delimitation of powers with other control and supervisory bodies.

Key words: prosecutor's supervision, Prosecutor's Office of the Russian Federation, labour law, state labour inspection, Labour Code of the Russian Federation, legal means of a prosecutor.

Разрешение трудовых споров осложняется различием статусов работника и работодателя. Трудовое правоотношение относится к группе управленческих отношений, в котором работник занимает подчиненное положение. Трудовым правом закрепляется приоритет локальных нормативно-правовых актов, коллективных трудовых соглашений, индивидуальных трудовых договоров по отношению к публично-правовым источникам при условии улучшения положения работников.

Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства занимает особое место в прокурорской деятельности. В силу своей специфической природы он выступает в практике как самостоятельный институт, осуществляемый на всей территории Российской Федерации. Однако нельзя однозначно выделить надзор в сфере труда в одно направление прокурорского надзора, т.к. «красной нитью» проходит практически через все другие направления прокурорского надзора.

Предмет прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства на протяжении многих лет исследуется разными учеными в области трудового права. Наиболее полным образом, с опорой на определение данное в ст. 26 Закона о «Прокуратуре РФ» предмет прокурорского надзора можно сформулировать как соблюдение прав и свобод работника работодателем. Понятия «работник» и «работодатель» в свою очередь должны



пониматься в смысле, установленном в ст. 20 ТК РФ [2] для сторон трудовых отношений.

Анализ ч.1 ст. 26, которая регламентирует предмет надзора, показал, что в числе поднадзорных объектов нет указания на граждан, но в числе субъектов трудовых отношений они могут выступать в качестве второй стороны, поэтому должны быть отнесены к поднадзорным субъектам.

Возложенные полномочия на органы прокуратуры по соблюдению исполнения трудового законодательства обязывают их не только выявлять нарушения и своевременно устанавливая причины, способствующие их наступлению, но и устранять такие ситуации при помощи привлечения нарушителей к определенной ответственности [9, с. 383].

Таким образом, сущность прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства проявляется в основных задачах:

- 1) своевременное поступление информации о законности в сфере исполнения трудового законодательства;
- 2) предупреждение и профилактика нарушений трудового законодательства;
- 3) точное выявление нарушений в области исполнения трудового законодательства;
- 4) эффективное принятие мер прокурорского реагирования;
- 5) содействие в усовершенствовании трудового законодательства [10, с. 34].

Институт прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства является комплексным и регулируется нормативно-правовыми актами об организации прокурорского надзор и нормами трудового права. В этом заключается проблема, поскольку законодательство разных отраслей использует отличающиеся формулировки норм права и терминологию. Согласно статье 353 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ, государственный надзор за точным и



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

Правовые средства прокуратуры в первую очередь должны удовлетворять требования законности и обоснованности. Любой издаваемый акт прокурора за нарушение исполнения трудового законодательства должен быть юридически обоснован, правильно и убедительно мотивирован, изложен в четкой словесной форме.

Правовые средства по данному виду надзора можно разделить на:

- средства выявления нарушений закона;
- средства реагирования на выявленные нарушения закона;
- превентивные средства [8, с. 256].

Правовым средством выявления нарушений закона принято считать прокурорские проверки, которые проводятся по сведениям о нарушении трудового законодательства и по собственной инициативе или по указанию вышестоящих прокуроров. В ходе проверки прокурор использует полномочия, предусмотренные ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [4].

К средствам реагирования на выявленные нарушения закона относятся право опротестования противоречащих закону правовых актов. Порядок принесения протеста закрепляется нормами ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Протест приносится в орган, который издал противоречащий трудовому законодательству нормативный акт, или в вышестоящий орган.

Не стоит забывать и о представлении, как об одном из актов прокурорского реагирования. В такой форме прокурорского надзора обычно подразумевается не только информация о самих правонарушениях в трудовом законодательстве, а также и причины, которые спровоцировали совершение



такого нарушения в области трудового законодательства. Обычно представления вносятся по результатам проверки в ходе исполнения трудового законодательства либо по обращениям граждан в органы прокуратуры.

В тех случаях, когда нарушенные права требуют участия прокурора в судебном производстве, прокуроры активно используют предоставленное им гражданско-процессуальным законодательством право вступления в гражданский процесс для дачи заключения по делам о трудовых спорах. Представляется, что указанное право должно распространяться и на те случаи, когда лицо просит содействия органов прокуратуры в компенсации материального ущерба, причиненного в результате незаконного увольнения. «Защита прокурором трудовых прав, свобод и законных интересов граждан в гражданском судопроизводстве является самостоятельным необходимым продолжением надзорной деятельности в сфере трудовых отношений и значимой составной частью защиты конституционных прав и свобод граждан». Количество трудовых споров, рассматриваемых судами общей юрисдикции, из года в год остается стабильно высоким. Значительная часть дел такой категории - споры об увольнении по инициативе работодателя.

В 2009 году в результате внесения изменений в Гражданско-процессуальный кодекс РФ [3] были расширены правовые основания для обращения прокурора в суд. В качестве дополнительного основания для подачи прокурором заявления в суд действующее законодательство теперь указывает «обращение к нему гражданина о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений: защиты семьи, социальной защиты, охраны здоровья и др.».

Также органы прокуратуры наделены полномочиями в целях предупреждения трудовых правонарушений (превентивные средства), и при наличии таких сведений объявляют должностным лицам определенные предостережения о недопустимости нарушения трудового законодательства.



Предостережения чаще всего относятся к профилактической мере на должностных лиц-работодателей. Цель такого прокурорского надзора объяснить действующее законодательство в области трудовых правоотношений и продемонстрировать практику ответственности за неисполнение норм трудового законодательства.

Также дискуссионный является вопрос, связанный с пределами прокурорского надзора за соблюдением трудового законодательства. В соответствии с п. 2.9. Приказа Генерального прокурора России от 15.03.2019 № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» на прокурора возложена обязанность реагировать на любые нарушения трудовых прав граждан мерами прокурорского реагирования несмотря на то, что есть профильные органы.

В настоящий момент прокуратура выполняет свою деятельность по исполнению трудового законодательства всеми учреждениями и организациями. Такое положение закреплено в ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации - органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Трудовое законодательство относит прокурорский надзор за соблюдением трудового законодательства к способам защиты трудовых прав, что не совсем обоснованно, по мнению большинства ученых. Т.к. следует различать надзорную деятельность уполномоченных государственных органов от способов защиты трудовых прав. Необходимо вывести главу о государственном контроле и надзоре из раздела о защите трудовых прав. Кроме того, ТК РФ прокурорскому закону за исполнением трудового законодательства отводит небольшую роль. Об этом виде надзора есть лишь упоминание в статье о формах государственного контроля и надзора, причем текстуально прокурорский надзор стоит на последнем месте. Также необходимо более точно



урегулировать разграничение полномочий и способы взаимодействия контрольных и надзорных органов в сфере трудового законодательства.

Ведущим органом, в соответствии с Трудовым Кодексом РФ, осуществляющим федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства, является федеральная инспекция труда, которая включает в себя Федеральную службу по труду и занятости (Роструд) и ее территориальные органы. Конкуренцию деятельности федеральной инспекции труда по государственному надзору за соблюдением трудового законодательства составляет прокуратура РФ, которая сложилась в связи с неточностью законодательных формулировок в части пределов прокурорского надзора. При осуществлении надзора за соблюдением трудового законодательства полномочия вышеупомянутых органов дублируются. В рамках возложенных на федеральную инспекцию труда полномочий, государственные инспекторы труда вправе проводить выездные и документарные проверки работодателей (всех организационно-правовых форм), предъявлять работодателям обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений трудового законодательства, привлекать виновных к ответственности (путем составления протоколов об административных правонарушениях и направления материалов в суд, по делам неподведомственным инспекции, а также путем самостоятельного рассмотрения дел об административных правонарушениях по соответствующим составам), запрашивать у работодателей и органов власти необходимые документы, выступать в качестве экспертов в суде, а также проводить иные мероприятия в рамках действующего законодательства.

Помимо обязанностей, возложенных Трудовым Кодексом РФ, Роструд и его территориальные органы рассматривают обращения граждан в рамках Федерального закона от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [5]. Прокуратура, согласно Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре



Российской Федерации», осуществляет надзор за исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В перечень таких законов входят законодательные акты содержащие нормы трудового права, а в перечень прав и свобод, надзор за исполнением которых осуществляет прокурор, входят и трудовые права. Проведение прокурорами проверок нарушений трудовых прав на основании заявлений и жалоб граждан, является превышением пределов прокурорского надзора. Одним из принципов прокурорского надзора является запрет на подмену иных государственных органов при осуществлении надзора. То есть полномочия прокурора заканчиваются там, где начинаются полномочия иных контрольно-надзорных органов. Согласно приказу Генпрокурора России от 30 января 2013 года № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения [7] обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» прокурор при получении обращения гражданина после предварительного рассмотрения обязан принять одно из следующих решений: принять обращение, передать на разрешение в другие органы, о возратить обращение заявителю, оставить без разрешения, прекратить рассмотрение обращения [13, с. 25].

Приказ Генпрокурора России от 15.03.2019 № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» требует от прокуроров при выявлении нарушений трудовых прав граждан, безотлагательно применять необходимые для восстановления законности, прав граждан и привлечения виновных должностных лиц к установленной ответственности меры прокурорского реагирования. Соответственно законодатель возлагает на прокурора обязанность реагировать на любые нарушения трудовых прав граждан, актами прокурорского реагирования несмотря на то, что есть профильные органы и следовало было бы передать рассмотрение соответствующего вопроса им.



Список литературы:

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. От 07.10.2022) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч.1). – Ст. 3.
3. «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 06.04.2024) // «Собрание законодательства РФ», 18.11.2002, N 46, ст. 4532
4. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 11.06.2022) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
5. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.05.2006, N 19, ст. 2060
6. Приказ Генпрокуратуры России от 15.03.2019 № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» // Законность. – 2019. – № 5.
7. Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 N 45 (ред. от 28.09.2021) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // «Законность», N 4, 2013.
8. Ергашев, Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник для вузов / Е. Р. Ергашев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 474 с.
9. Плотникова, К. А. Общие положения прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства / К. А. Плотникова // Вестник науки. – 2023. – Т. 4, № 8(65). – С. 382-386. – EDN CRJEEW.



10. Мосунова, А. В. Общие положения о прокурорском надзоре за исполнением трудового законодательства / А. В. Мосунова // Марийский юридический вестник. – 2021. – № 4(36). – С. 33-35. – EDN TZCBSZ.

11. Ведянин, В. В. Прокуратура в рамках надзорных отношений по соблюдению трудового законодательства: общая характеристика / В. В. Ведянин // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2015. – № 24. – С. 128-132. – EDN TPTKSN.

12. Сабельфельд, Т. Ю. Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации : монография / Т. Ю. Сабельфельд ; Новосиб. гос. аграр. ун-т. - Новосибирск : Золотой колос, 2014. - 224 с.

13. Васенкова, Г. А. Пределы прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства / Г. А. Васенкова // Теория права и межгосударственных отношений. – 2021. – Т. 2, № 8(20). – С. 23-28. – EDN GMXTHD.