



УДК 349.2

Степанов Кирилл Алексеевич

Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева

Институт прокуратуры

Россия, Екатеринбург

minerality@yandex.ru

Stepanov Kirill

Ural State Law University

Institute of the Prosecutor's Office

Russia, Ekaterinburg

К ВОПРОСУ О РОЛИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ЗАЩИТЕ ТРУДОВЫХ ПРАВ НАЕМНЫХ РАБОТНИКОВ

Аннотация: в настоящей статье анализируются аспекты реализации контрольно-надзорных функций органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав работников, дается оценка взаимодействию органов прокуратуры и федеральной инспекции труда, рассматриваются методы такого взаимодействия. Выявляются проблемы регулирования защиты трудовых прав работников органами прокуратуры, правовой неопределенности отдельных актов ГИТ и предлагаются варианты их решения.

Ключевые слова: трудовое право, органы прокуратуры, история трудового права, защита прав работников, федеральная инспекция труда.

TO THE QUESTION OF THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN PROTECTING THE LABOR RIGHTS OF EMPLOYEES

Annotation: this article analyzes aspects of the implementation of the control and supervisory functions of the prosecutor's office in the field of protection of workers' labor rights, assesses the interaction of the prosecutor's office and the Federal Labor Inspectorate, discusses methods of such interaction. The problems of regulating the



protection of workers' labor rights by the prosecutor's office, the legal uncertainty of individual acts of the GIT are identified and options for their solution are proposed.

Key words: labor law, prosecutor's offices, history of labor law, protection of workers' rights, federal labor inspectorate.

Органы прокуратуры занимают особое место среди субъектов защиты трудовых прав работников, ввиду наличия исключительных надзорных полномочий, исходя из чего, их деятельность подвергается в последние годы специальным исследованиям [1, с. 102]. Факт того, что прокуратура является одним из важнейших независимых, многофункциональных органов также говорит в пользу актуальности темы статьи [2, с. 290]. Данное суждение подтверждается и статистическими данными Генеральной прокуратуры РФ, согласно которым только за первое полугодие 2022 года было вынесено около 17 тыс. представлений об устранении выявленных нарушений в сфере трудового законодательства, по итогам проверок к дисциплинарной и административной ответственности были привлечены более 20 тыс. правонарушителей, возбуждено 558 уголовных дел [3].

В начале рассмотрения вопроса о роли органов прокуратуры в защите социальных и, в том числе, трудовых прав граждан, следует обратиться к истории контрольной деятельности органов прокуратуры в данной сфере.

Развитие контрольно-надзорных полномочий органов прокуратуры в сфере труда имеет достаточно длинную историю. Первые упоминания о контрольной функции прокуратуры встречаются во времена правления императора Павла I. Так, генерал-прокурор А. Б. Куракин занимался обобщением информации обо всех заведениях фабрично-заводской промышленности. Кроме того, им проводились соответствующие мероприятия по контролю за руководством предприятий [4, с. 77]. Следующей вехой в развитии надзорной функции органов прокуратуры явилось принятие КЗоТ РСФСР 1971 г., который в ст. 244 закрепил полномочия Генерального прокурора



СССР и прокурора РСФСР по «высшему» надзору за исполнением законов о труде.

Образование и переход Российской Федерации к рыночной экономике потребовал пересмотра законодательства о труде, который взял свое начало в 1991 году и после долгих 10 лет разработки 21 декабря 2001 года был принят Трудовой кодекс Российской Федерации (далее – ТК РФ). Следует отметить, что несмотря на общее расширение полномочий по надзору и контролю на настоящий момент в ТК РФ не закреплено норм, прямо предписывающих органам прокуратуры надзорные полномочия за соблюдением законодательства в сфере труда. Тем не менее, данное полномочие можно выделить, исходя из анализа Федерального закона от 17.01.1992 № 2202–1 (с изм. на 11 июня 2022 года) «О прокуратуре Российской Федерации», которым закрепляются полномочия по общегосударственному надзору за точным и единообразным исполнением трудового законодательства и иных нормативных актов, содержащих нормы трудового права.

Между тем, трудовое законодательство, хоть и не прямо корреспондирует полномочие органов прокуратуры по надзору за его исполнением, но закрепляет ряд норм, посвященных деятельности и полномочиям прокуратуры.

Так, в ст. 365 ТК РФ прописана необходимость федеральной инспекции труда осуществлять свою деятельность во взаимодействии, в том числе с органами прокуратуры А в ст. 413 ТК РФ закрепляется полномочие прокурора обращаться в суд с заявлением о признании забастовки незаконной.

До 1 июля 2021 года, в ст. 360 ТК закреплялось и ещё одно полномочие прокурора – направления требования в рамках надзорной деятельности, осуществляемой исключительно по поступившим в прокуратуру материалам и обращениям, которое являлось основанием для проведения внеплановой проверки уполномоченными лицами федеральной инспекции труда, но на момент написания настоящей статьи данное полномочие исключено на основании Федерального закона от 28 июня 2021 г. № 220-ФЗ «О внесении



изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации». Автором дается негативная оценка данному решению отечественного законодателя, поскольку оно влечет за собой сужение надзорных полномочий прокуратуры в данной сфере. Видится, что сужение полномочий прокуратуры в рассматриваемой сфере негативно влияет на качество работы на данном направлении. По мнению автора, кажется разумным возвращение данного полномочия, а при его неэффективности в практическом применении – реформация правоприменительного механизма в рамках данного полномочия и взаимодействия между органами ГИТ, и прокуратуры.

Ведомственными актами Генеральной прокуратуры установлен приоритет работы в целях повышения результативности надзора в сфере конституционных прав граждан, в частности, за соблюдением трудового законодательства [5, с. 217].

Так, в 2019 году был принят приказ Генпрокуратуры России от 15 марта 2019 года № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан». Исходя из содержания данного документа, на органы прокуратуры возлагается обеспечение надлежащей организации надзора за исполнением положений Трудового кодекса Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Следует сказать, что данный приказ существенно расширил области надзора и взаимодействия органов прокуратуры по вопросам, связанными с нарушениями трудового законодательства, что безусловно положительно сказалось на результативности работы органов прокуратуры. Отмечается, что ранее аналогичные приказы не издавались, а в иных закреплялись лишь общие положения о надзоре за данной сферой.

Согласно статистике с момента, вступления данного Приказа в силу наблюдается снижение показателей выявленных нарушений и возбужденных уголовных дел, связанных с оплатой труда: в период с 2019 по 2020 год общее снижение показателя выявленных нарушений, составило 18,1%, а количество



возбужденных дел снизилось на 3,5% [6]. В дальнейшем данная тенденция закрепилась и в период с 2021 по 2022 год снижение утвердилось в 8,3% и 10,7% соответственно [7].

Из анализа статистики можно наблюдать тенденцию спада выявленных нарушений, их «грубости», о чем свидетельствуют показатели уменьшения количества возбужденных уголовных дел, связанных с нарушением трудовых прав работников. Безусловно, роль прокуратуры в установлении такой положительной тенденции сомнению не подвергается.

Представляется интересным опыт Кемеровской области в части формирования специальных органов прокуратуры по охране труда. Как неоднократно отмечалось, работа органов прокуратуры на данном направлении, должна осуществляться исходя из дифференциации нарушений, которые наиболее распространены на поднадзорной территории. Так, например, сформирована и действует Кемеровская межрайонная прокуратура по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли. Главными задачами которой являются осуществление государственного надзора за соблюдением законодательства об охране труда и предотвращение случаев производственного травматизма [8, с. 61].

Однако, следует помнить и о том, что столь эффективная деятельность органов прокуратуры была бы невозможна без взаимодействия с организациями, которые непосредственно специализируются на защите трудовых прав граждан. К таковым относятся и Государственными инспекциями труда (далее – ГИТ). Кроме этого, актуальной будет ссылка на Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202–1 (с изм. на 11 июня 2022 года) «О прокуратуре Российской Федерации», в ст. 21 которого закрепляется норма, налагающая на органы прокуратуры, запрет на подмену иных государственных органов.

Стратегия взаимодействия органов прокуратуры и ГИТ получила свое развитие и сформировалась в период 90-х годов XX века. В данный период нарушения в сфере труда носили массовый характер, соответственно за период



работы по выявлению и устранению этих нарушений органами была выработана определенная стратегия их деятельности, которая действует и по настоящий момент.

В частности, указанные органы обмениваются актуальной информацией о фактах привлечения лиц по ст. 5.27 и 5.27.1 КоАП РФ, которыми закрепляется ответственность за нарушение норм трудового законодательства и требований охраны труда. Важность и актуальность такого взаимодействия подчеркивает и то, что повторное нарушение данных норм предусматривает более строгую санкцию, соответственно, орган, применяющий к лицу меры административной ответственности, должен иметь сведения о факте привлечения данного лица к ответственности по аналогичным составам.

Кроме того, обмен сведениями налажен в сфере количества и фактов выявленных правонарушений. Обуславливается данная практика прежде всего тем, что органы прокуратуры обладают более широким «спектром» полномочий по защите трудовых прав работников. К примеру, прокурорский работник при выявлении факта невыплаты заработной платы имеет право, руководствуясь положениями ст. 45 ГПК, обратиться в суд с требованием о взыскании денежных средств с работодателя. Если же в выявленном нарушении имеются признаки уголовно-наказуемого деяния, например, состав преступления, предусмотренный ст. 145.1 УК РФ и касающийся в том числе вопроса ответственности лица за невыплату заработной платы, то в этом случае прокурор имеет право, руководствуясь положениями п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, инициировать доследственную проверку в отношении работодателя. Также, прокурор уполномочен вынести представление о привлечении к дисциплинарной ответственности лиц, которые виновны в нарушении прав работников.

Рассмотренные полномочия отсутствуют у ГИТ, что особо подчеркивает необходимость постоянного взаимодействия с органами прокуратуры для достижения эффективных результатов в работе по защите трудовых прав граждан.



Несмотря на то, что должностные лица Государственной инспекции труда (инспекторы) должны обладать специальными познаниями в сфере трудового законодательства, тем не менее, данных познаний недостаточно для комплексной проверки работодателей, особенно в случаях, когда речь идет о проверке соблюдения правил труда или расследования несчастных случаев на производстве, потому и органам прокуратуры важно сотрудничество с ГИТ.

Следует сказать, что органами прокуратуры во исполнение надзора за исполнением норм трудового законодательства используется и такая форма взаимодействия, как проведение совещаний. Эффективность такого взаимодействия обуславливается несколькими факторами, в частности, на таких совещаниях присутствуют представители правоохранительных органов и ГИТ.

Также закрепились практика проведения таких совещаний с присутствием лиц, которые тем или иным образом допустили нарушение прав работников. В рамках совещания можно обозначить проблемы, которые выявлены в организации, указать на условия, которые способствуют нарушению прав работников. Если по ходу проведения совещания будет выявлен факт того, что такие нарушения могут носить продолжаемый характер, то прокурорский работник вправе вынести меру прокурорского реагирования в виде объявления предостережения. Практика показывает, что применение данной нормы является эффективным, многие работодатели, осознавая дальнейшие последствия данной меры находят способы устранения выявленных нарушений.

Между тем, органы прокуратуры не только осуществляют взаимодействие с ГИТ по вопросам надзора за исполнением трудового законодательства, но также и осуществляют надзор за деятельностью инспекции. Так, в решениях коллегий и совещаний прокуратур субъектов РФ установлены сроки проверки исполнения ГИТ полномочий в сфере защиты трудовых прав. В среднем, частота таких мероприятий ограничивается двумя проверками в год.

В частности, прокуратурой проверяется исполнение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан. Такие проверки проводятся на



основе анализа материалов проведенных проверок по жалобам граждан, а также в порядке надзорного производства. Особое внимание обращается на полноту принятых инспекцией мер в защиту прав заявителя, а также соблюдение сроков дачи ответов заявителям и перенаправления обращений, исходя из принципов территориальности и подведомственности.

Если в рамках вышеописанных надзорных мероприятий прокуратурой выявляются нарушения, то прокурорский работник в акте реагирования правомочен ставить вопрос об ответственности виновных в совершении нарушения лиц. При этом, важно помнить о том, что ответственности может подлежать не только исполнитель, который непосредственно занимался разрешением обращения, но и его непосредственный руководитель, которым такое решение было утверждено. Следует также отметить, что возбуждение административного производства по ст. 5.59 КоАП РФ, в которой закреплена ответственность за нарушения порядка рассмотрения обращения граждан входит в исключительную компетенцию прокурорского работника, который правомочен вынести соответствующее постановление в дальнейшем, рассматриваемое судом.

Между тем, прокуратура правомочна осуществлять контроль за возбуждением, рассмотрением и исполнением дел об административных правонарушениях органами ГИТ. В частности, проверки подлежат само наличие состава правонарушения, его квалификация и соблюдение сроков производства. При установлении неправомерного решения хоть по одному из ранее означенных аспектов, прокурор полномочен опротестовать соответствующее постановление ГИТ о назначении административного наказания. В этой связи следует отметить и то, что прокуратурой уделяется особое внимание уплате правонарушителями штрафов, которые были назначены государственной инспекцией труда.

Рассмотрев основные практические аспекты, следует также обратиться к выявленным автором проблемам.



В первую очередь, вопрос вызывает правомочие ГИТ о внесении предписаний, которыми устанавливаются соответствующие требования об устранении нарушений. Важным аспектом являются и сроки, в которые должно быть устранено предписание, при их несоблюдении ГИТ правомочно привлечь лица к административной ответственности, руководствуясь нормами ч. 23 ст. 19.5 КоАП РФ, которая регламентирует привлечение к ответственности лица за вышеописанное нарушение.

Несмотря на то, что исполнение данных предписаний ГИТ контролируется и органами прокуратуры, вопрос об правомерности выдаче предписания органами ГИТ остается актуальным. Исходя из Конвенции МОТ от 11 июля 1947 г. № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле», следует отметить, что за государственным инспектором труда право вынесения предписаний, которые являются обязательными для исполнения работодателем, не закреплено. Также, ни ТК РФ, ни КоАП РФ не содержат норм, которые разъясняли бы правовую природу такого акта, как предписание. Между тем, исходя из практического толкования можно прийти к выводу, что под предписанием понимается акт, содержащий властное решение должностного лица органа государства [9, с. 356].

Также, вопросы вызывают и сроки исполнения соответствующих предписаний. Так, ни в КоАП РФ, ни в ТК РФ не закреплено положений о сроках исполнения предписаний, в то время как в отношении представлений такие сроки четко определены в ст. 29.13 КоАП РФ. Видится, что данный «пробел» можно разрешить применением по аналогии норм о сроках исполнения представлений, при том, установление четкого срока устранения предписаний видится некорректным ввиду того, что восстановление нарушенных трудовых прав требует скорейшего исполнения предписания, а установление излишне большого срока может породить затягивание данной процедуры.

Также, автором выделяется проблема отсутствия у органов прокуратуры механизма, который позволял бы привлечь должностное лицо территориального



органа ГИТ к административной ответственности, в рамках ст. 5.27 и 5.27.1 КоАП РФ. Следует отметить, что руководитель территориального органа ГИТ является работодателем по отношению к работникам инспекции. На основе статистических данных было выявлено, что органами прокуратуры выявляются факты неознакомления работников ГИТ с ЛНА, действующих в организации или несвоевременной оплаты отпусков, расчета при увольнении сотрудника ГИТ.

Вышеописанные нарушения образуют состав административных правонарушений, предусмотренных ч. 1, 6 ст. 5.27 КоАП РФ. Однако, законодатель не установил лицо, которое было бы правомочно рассматривать вопрос о привлечении к ответственности в отношении главных государственных инспекторов труда в территориальных органах ГИТ. Между тем, указанные лица не входят в перечень, закрепленный в ст. 2.5 КоАП, как лица, обладающие специальными званиями, что в свою очередь позволяет сделать вывод о возможности привлечения этих лиц к административной ответственности по общему правилу.

Подводя итоги данной работы, следует отметить, что роль органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав граждан достаточно высока и переоценить ее сложно. Также, нельзя не отметить важность эффективного взаимодействия органов прокуратуры с иными органами, осуществляющими надзор за соблюдением трудовых прав граждан. Разрешение проблем, выявленных автором данной работы и повышение уровня ответственности органов исполнительной власти, призванных законодателем осуществлять надзор на данном направлении, требуют особого внимания.

Список литературы

1. Сапфилова А. А. Защита трудовых прав работников федеральной инспекцией труда. Москва: Проспект, 2017. 144 с.
2. Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов: СГАП, 2001. 416 с.



3. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за июль 2022 г. [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/documents/1664002/76092596/07_2022.xls (дата обращения: 09.06.2023)

4. Сабельфельд Т. Ю. Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства как одно из приоритетных направлений в деятельности прокуроров // Юридическая наука. 2018. № 4. С. 77-79.

5. Шадрин И. А. Роль органов прокуратуры в защите трудовых прав граждан // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2019. Т. 5 (71), № 1. С. 215-224.

6. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2020 г. [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/documents/1664002/58866765/0112_2020.xls (дата обращения: 09.09.2022)

7. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь 2022 г. [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/documents/1664002/72009473/01_2022.xls (дата обращения: 09.09.2022)

8. Комков С. А. Роль прокуратуры в защите трудовых прав наемных работников // Сибирский юридический вестник. 2022. №1 (96). С. 57-61.

9. Административное право России: учебник / Д. Н. Бахрах, В. Г. Татарян. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2009. 608 с.