Татьяна Юрьевна САБЕЛЬФЕЛЬД

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Монография

Новосибирск 2014

УДК 347. 963:349.2 (470+571)
ББК 67.721-91:67.405.1(2Рос)
С 12

Рецензенты: *М.М. Морозова,* главный государственный инспектор труда в Новосибирской области;
Ю.А. Мечетин – канд. юр. наук, доц. каф. уголовного права, уголовного процесса и криминологии юридического факультета Новосибирского государственного аграрного университета.

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

ISBN 978-5-94477-148-3

Исследованы правовые нормы, регламентирующие деятельность органов прокуратуры по организации и осуществлению надзора за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации; аспекты его повышения, а так же проблемы теории, практики и методики осуществления данного надзора.

Содержащийся в монографии материал и рекомендации могут быть использованы для дальнейшей разработки науки прокурорского надзора, в правотворческой деятельности в целях совершенствования действующего законодательства о прокурорском надзоре и при преподавании дисциплин административное право, правоохранительные органы, прокурорский надзор и трудовое право.

УДК 347. 963:349.2 (470+571)
ББК 67.721-91:67.405.1(2Рос)

ISBN 978-5-94477-148-3

© Сабельфельд Т. Ю., 2014
© Новосибирский государственный аграрный университет, 2014

ВВЕДЕНИЕ

Рыночные преобразования в экономике Российской Федерации обусловили существенные изменения в правовом регулировании социально-трудовых отношений, правовом положении субъектов трудового права: государства, работодателей и работников, органов государственного надзора и контроля. В современных условиях государство предоставляет возможность сторонам трудовых правоотношений самостоятельно регулировать трудовые отношения в установленных законодательством формах.

Изменение экономической ситуации в стране, широкое развитие негосударственного сектора экономики, утрата государством положения доминирующего работодателя, признание многообразия форм собственности и хозяйствующих субъектов требуют новых подходов к созданию надежных правовых гарантий трудовых прав граждан.

Правовая реформа, проводимая в России, призвана обеспечить верховенство закона во всех сферах жизни общества, в том числе и в сфере трудовых правоотношений. Однако приходится констатировать, что в области охраны трудовых прав граждан в настоящее время возникают новые проблемы. В последнее время значительно увеличилось количество грубых нарушений трудового законодательства: участились случаи незаконных увольнений, не оплачивается сверхурочная работа, не предоставляются ежегодные оплачиваемые отпуска, незаконно налагаются дисциплинарные взыскания, штрафы и др. Приняла массовый характер несвоевременная выплата заработной платы и иных компенсаций, что приводит к дестабилизации обстановки в обществе, созданию очагов социальной напряженности.

Мировой экономический кризис усугубил социально-экономическую ситуацию в России. Неслучайно Президент Российской Федерации В. В. Путин на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации отметил негативное влияние мирового финансового кризиса, подчеркнув, что «его прямым следствием является рост безработицы и, конечно, снижение уровня жизни людей. И не секрет, что такого рода процессы зачастую сопровождаются нарушением трудовых прав граждан. На 1 января 2009 года суммарная задолженность по зарплате составила 4,6 млрд руб., и эта цифра пока не уменьшается, она растет. На эти процессы необходимо воздействие органов прокуратуры»[1].

В этих условиях возрастает роль прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка в своем выступлении на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 25 февраля 2009 г. подчеркнул, что «для органов прокуратуры обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина является одной из ключевых задач. Отличительной особенностью стала концентрация усилий по защите трудовых прав граждан. После длительного периода стабилизации в октябре-ноябре 2008 года резко возросла суммарная задолженность по заработной плате, достигнув к 1 декабря 2008 г. почти 8 млрд руб. В результате оперативно принятых мер к 01.01.2009 уда-

[1] Путин В. В. Работа прокуратуры в условиях мирового экономического кризиса должна носить упреждающий характер: выступление на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 25.02.20012 (электрон. ресурс). Режим доступа: <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=868623&ct=news>. Дата обращения 9.03.2012.

лось не только остановить ее рост, но и существенно снизить размер – до 4,6 млрд руб.»[2].

Практика прокурорской деятельности свидетельствует о продолжающемся росте нарушений трудового законодательства в Российской Федерации. Если в 2007 г. прокурорами выявлено более 700 тыс. нарушений трудового законодательства, то в 2008 г. всего выявлено почти 800 тыс. нарушений трудовых прав граждан.

[2] Чайка Ю. Я. Доклад на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 25.02.2009 на тему: «Об итогах работы органов прокуратуры за 2008 г. и мерах, направленных на повышение эффективности деятельности по укреплению законности и правопорядка» (Электронный ресурс). Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/events/actions/news-9000/?print=1>. Дата обращения 26.02. 2009.

Глава 1. ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

§ 1. Возникновение прокурорского надзора и государственного контроля за исполнением трудового законодательства в России

Необходимость в специальных органах надзора и контроля возникла еще в древних государствах. Тогда же сложились формы и методы контроля, в том числе учета государственных ресурсов, доходов и расходов, появились органы (уполномоченные лица), которые осуществляли учет и контроль на основании указаний высших органов управления и власти. Например, в Древнем Китае уже в VII–IX вв. до н.э. существовала стройная система государственного управления и соответственно государственного контроля. В частности, ведомство обрядов контролировало соблюдение норм поведения, общественного порядка, сбор налогов. Имелись также государственные структуры, осуществляющие контроль над хозяйственной деятельностью. Они контролировали и добивались их эффективного использования с учетом существовавших законов и правил[3].

Были учреждены цензоры-прокуроры[4], которые контролировали работу всех исполнительных органов, аппарата чиновников. Они имели право представления докладов о нарушениях на имя императора.

---

[3] См. подробнее: История государства и права зарубежных стран. М., 1996; Анисимов А., Крылов Г. Возрождение госконтроля в РФ // Хозяйство и право. 1995. № 5.

[4] Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран. М., 2000. С. 75–76.

Наличие контрольных функций было зафиксировано в шумерской цивилизации, в деятельности царя Соломона, в Древнем Египте. Так, царь Израиля Соломон, задумав построить храм Бога Яхве, не только продумал конструкцию сооружения, необходимые материалы, но и организовал контроль и учет, управление строительством[5]. Среди самых древних письменных документов – записей в храме шумерской цивилизации – были найдены записи, представляющие собой счета, статьи расходов, доходов и состояние ресурсов храма[6].

Определенные правила контроля установил в своем законодательстве вавилонский царь Хаммурапи. Он объединил поселения и города в бассейне рек Тигра и Евфрата, создавая могучее государство. При этом он понимал, что для дальнейшего развития и сохранения могущества необходима четкая регламентация и контроль. Им были изданы законы и установлены правила, касающиеся отношений собственности, торговли, бизнеса, трудовых отношений. Эти законы, известные как Кодекс Хаммурапи, в деталях описывали юридическую процедуру, которой надо было следовать в торговле, ответственность и вознаграждения при установлении минимальной оплаты труда, а также при осуществлении контроля[7]. Более тщательно была урегулирована контрольная деятельность в Древней Греции и Древнем Риме[8].

В России начало контрольной деятельности было положено Уставом князя Владимира и Русской Правдой Ярослава Мудрого. С тех пор контролирующие органы

---

[5] Там же. С. 73.

[6] V. Gordon Childe, Man Makes Himself. New York, 1951.

[7] Robert F. Harpher. The Code of Hammurabi, King of Babilon. Chicago, 1904.

[8] Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы России. М., 1999. С. 116–118.

прошли длительный путь развития и во многом видоизменились, но всегда способствовали решению задач, стоящих перед государством. На определенном историческом этапе появились надзорные органы, осуществляющие надзор за теми или иными направлениями государственной, промышленной деятельности. По мере развития российского государства совершенствовались и развивались контролирующие органы, расширялись их функции, полномочия[9].

Так, контроль за соблюдением прав в сфере труда формировался в России уже с начала XIX в., т.е. еще в период существования крепостного права. В это время в России труд на промышленных предприятиях применялся на двух типах фабрик – вотчинных и посессионных. Вотчинные фабрики не имели какого-либо контроля со стороны государственной службы. Дворяне, помещики – собственники этих фабрик обладали всеми правами – владением, пользованием и распоряжением в отношении своих крепостных. Государственные органы России не имели ни каких прав по контролю за использованием «рабской силы».

По-иному складывались отношения между крепостными и дворянами («купецкими людьми») в посессионных фабриках. Именно с созданием в России посессионных фабрик связано зарождение контроля за соблюдением прав в области труда. Эти фабрики получали от правительства пособия землей, строениями, фабричными людьми либо были устроены за счет де-

---

[9] Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: понятие, соотношение, регламентация // Избранное: Статьи. (Сер.: Ученые нашего Института / Отв. ред. А.М. Дворянский). СПб., 2001. С. 29; Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 46–49.

нежных средств, отпущенных казной в качестве безвозвратного пособия[10].

В отличие от регулирования труда на вотчинных фабриках правительство имело возможность вмешиваться в процесс регулирования труда посессионных фабрик. Все акты имущественного характера в отношении таких фабрик могли осуществляться только с утверждением соответствующего правительственного учреждения (в начале XIX в. это департамент мануфактуры и внутренней торговли). Хотя размер оплаты труда, продолжительность рабочего времени устанавливались фабрикантами, рабочие могли обжаловать их действия в правительство, которое и принимало окончательное решение. В начале XIX в. правительство ввело практику утверждения особых Положений для каждой посессионной фабрики. В них, а также в других актах определялся внутренних распорядок фабрики, регулировались все отношения работника и фабриканта[11].

Таким образом, начиная с начала XIX столетия правительство России регулировало определенный круг отношений на рынке труда. Средствами контроля государственной власти упорядочивалась деятельность посессионных фабрик в России. Однако формирование системы государственного контроля в данный период лишь зарождалось. Становление и функционирование контролирующих органов за соблюдением фабрикантами действующего тогда трудового законодательства оказалось весьма сложной задачей для российского общества начала XIX в.

---

[10] Туган-Барановский М. Русская фабрика в прошлом и настоящем. М., 1937. Т. 1. С. 88.

[11] Курс российского трудового права. В 3 т. Т. 1: Общая часть / под ред. Е.Б. Хохлова. СПб.: Изд-во С.-Петербург ун-та, 1996. С. 58–59.

С ростом количества наемных рабочих в России наблюдался рост взаимных жалоб работодателей и работников. М. И. Туган-Барановский, в частности, отмечал: «Из сообщения московского генерал-губернатора князя Голицына от 1832 г. видно, что на московских фабриках как хозяева, так и рабочие «подавали беспрестанные жалобы друг на друга местному начальству». Так как рабочие работали на фабриках без письменных условий, то местные власти были поставлены в крайнее затруднение при разборе этих жалоб[12]. Таким образом, в России назревала проблема по созданию соответствующего контроля со стороны государственной службы за отношениями в сфере наемного труда. Разногласия между рабочими и работодателями в начале XIX века фактически могли быть разрешены только с учетом адекватного правового регулирования в данной сфере.

В итоге 24 мая 1835 г. Высочайше утверждается «Положение об отношениях между хозяевами фабричных заведений и рабочими людьми, поступающими на оные по найму»[13]. Первоначально данное Положение применялось на фабричных предприятиях Санкт-Петербурга и Москвы, а позже было распространено на большей части промышленных губерний России. Согласно данному Положению, в ведении хозяев находилось издание Правил о порядке, который должен быть соблюдаем на фабрике. Параграф 6 Положения гласил: «Дабы рабочие в подробности знали внутренний распорядок фабрики, хозяину оной вменяется обязанность иметь на стенах

---

[12] Хохлов Е. Б. Очерки истории правового регулирования труда в России. Ч. 1: Правовое регулирование труда в Российской империи. СПб.: Специал. юрид. фак. по переподготовке кадров по юрид. наукам С.-Петербург. ун-та, 1999. С. 13.

[13] Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 10. Отд. 1. 8157.

рабочих комнат, или конторы фабрики, печатанные или писанные за его подписанием общие правила о порядке, который должен быть соблюдаем работниками на оной». Данные правила контролировались местным начальством.

Начало 60-х годов XIX в. ознаменовано развитием крупного машинного производства, основанного на использовании наемной рабочей силы. Постепенно формировался свободный рынок труда. Это послужило причиной осуществления правительством реформ, одной из которых стало появление и развитие фабричного законодательства.

Создание соответствующего механизма государственного контроля во взаимоотношениях работников и работодателей приходится на период, когда уже произошла отмена крепостного права. Так, 1 июня 1882 г. был издан Закон «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах». Для надзора «за исполнением постановления о работе и обучении малолетних» Законом была учреждена особая фабричная инспекция, подчиненная Министерству финансов.

При создании фабричной инспекции как специального органа фабричного надзора преследовались следующие основные цели: обеспечение наблюдения за выполнением фабричного законодательства; непосредственное проведение в жизнь норм фабричного законодательства; наблюдение за практикой выполнения фабричного законодательства и изучение вопросов, подлежащих регулированию нормами фабричного законодательства[14].

Как отмечал В.П. Литвинов-Фалинский, первый состав фабричной инспекции был вообще превосходен и в нравственном, и в умственном отношении, особенно

---

[14] Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция в России. СПб., 1900. С. 285.

в сравнении со многими другими отраслями российской администрации. Он особо подчеркивал, что о злоупотреблениях и недобросовестных поступках со стороны инспекции не могло быть и речи[15].

На фабричную инспекцию, состоящую из 20 человек, возлагалась масса задач: наблюдение за исполнением постановлений о занятиях малолетних, составление протоколов о нарушениях и передача таких протоколов в надлежащие судебные установления. Владельцы заводов, фабрик и мануфактур должны были: допускать фабричных инспекторов к осмотру заводов, фабрик и производимых на них работ; оказывать чинам фабричной инспекции содействие и исполнять их законные требования[16].

Фабричная инспекция в России была создана в 1882 г. как государственный орган, осуществляющий контроль за соблюдением законодательства о труде малолетних рабочих и их начальным обучением. Фабричная инспекция подчинялась Отделу промышленности Министерства финансов. А в губерниях инспекторы действовали под руководством губернаторов в пределах их компетенции и были поднадзорны губернским (областным) присутствиям по фабричным и горно-заводским делам.

Дальнейшее развитие институт фабричной инспекции получил в 1886 г. Так, был принят еще один документ Высочайше утвержденное мнение Государственного совета «По проекту правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих и об увеличении числа чинов фабричной инспекции» от 3 июня 1886 г., который более детально очерчивал круг надзорных и контрольных полномочий инспекторов, а также увеличил число чинов

---

[15] Там же. С. 312.

[16] Богдан В.И. Трудовое законодательство России. Историко-правовой анализ. М.: Ось-89, 2003. С. 75.

фабричных инспекторов[17]. Данный Закон включал в себя специальный раздел «Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимоотношениях фабрикантов и рабочих». Закон возлагал надзор за соблюдением фабричного законодательства на местное губернское начальство. Осуществлять его должны были губернские по фабричным делам присутствия, чины фабричной инспекции и полиции (пункт 1 раздела)[18]. Пункт 7 раздела гласил: «На фабричную инспекцию возлагается: наблюдение за исполнением фабрикантами и рабочими правил, определяющих их обязанности и взаимоотношения; рассмотрение и утверждение табелей, правил внутреннего распорядка; принятие мер к предупреждению споров и недоразумений между фабрикантами и рабочими; возбуждение преследования, а в некоторых случаях и обвинение в суде виновных в нарушениях настоящих правил …»[19].

Закон от 3 июня 1886 г. возложил на фабричную инспекцию новые функции, вследствие чего ее деятельность расширялась и распространялась в том числе и на сферу предупреждения возможных споров и столкновений между нанимателями и рабочими. Этот Закон сделал фабричного инспектора весьма влиятельной фигурой[20].

Организацию надзора регулировали также Административные распоряжения, утвержденные Министром финансов 11 июня 1894 г., по соглашению с надлежа-

---

[17] Хохлов А. В. Российское законодательство о труде в конце 19 – начале 20 века: учеб.-метод. Коммент. Иваново: Ивановс. гос. ун-т, 1993. С. 21.

[18] Там же. С. 25.

[19] Хохлов А. В. Российское законодательство о труде в конце 19 – начале 20 века: учеб.-метод. Коммент. Иваново: Ивановс. гос. ун-т, 1993. С. 25–26.

[20] Туган-Барановский М. И. Русская фабрика в прошлом и в настоящем. М., 1937. С. 333.

щими министерствами. Они устанавливали, что «чины фабричной инспекции наблюдают за тем, чтобы при содержании промышленных заведений в них соблюдались узаконенные постановления, касающиеся санитарного благоустройства заведений, а равно ограждения жизни, здоровья и нравственности рабочих»[21]. Пункт 40 Административного распоряжения обязывал фабричных инспекторов требовать, «чтобы о каждом несчастном случае, последствием которого является смерть или тяжкое увечье рабочего владельцы промышленных заведений давали знать инспектору немедленно…»[22].

На первоначальном этапе своего развития фабричная инспекция не располагала никакими конкретными средствами воздействия на нарушителей Закона от 1 июня 1882 г. Так, в нем не было указано, каким путем и на основании каких статей «Уложения о наказаниях» фабричная инспекция могла привлекать виновных к ответственности. Только 12 июня 1894 г. было разъяснено, что против нарушителей норм Закона от 1 июня 1882 г. следовало применять ст. 1404.1–1404.3 «Уложения о наказаниях», которые предусматривали санкции в виде штрафа в 100 руб. Однако данные статьи могли иметь силу только с 26 февраля 1885 г., т.е. с момента издания правил для фабрикантов и инструкций фабричным инспекторам[23].

Закон от 7 июня 1899 г. завершил организацию системы фабричного надзора. Были установлены фабричные

---

[21] Труды комиссии. Высочайше учрежденной. Об устройстве и содержании промышленных заведений и складов. Т. 4. Обеспечение жизни, здоровья и нравственности рабочих. СПб.: Типография В. Киршбаума, Дворц. площ., 1895, с. 142.

[22] Хохлов А.В. Российское законодательство о труде в конце 19 – начале 20 века: учеб.-метод. Коммент. Иваново: Ивановс. гос. ун-т, 1993. Там же. С. 143.

[23] Богдан В.И. Трудовое законодательство России: Историко-правовой анализ. М.: Ось-89, 2003. С. 77.

округа и главное фабричное присутствие для высшего руководства органами фабричного надзора[24]. В связи с Законом от 7 июня 1899 г. был существенно расширен штат фабричных инспекторов. Увеличение числа фабричных инспекторов вызывалось как постепенным распространением действия норм фабричного законодательства на всю территорию Российской империи, так и возложением на фабричную инспекцию новых обязанностей по надзору за паровыми котлами.

Закон от 10 июня 1903 г. «Об учреждении старост в промышленных предприятиях» предусматривал возможность введения на предприятиях фабричных старост. Их основной задачей было выполнение посреднических функций между рабочими и администрацией, а также представление рабочих в их отношениях с властями.

Однако, как отмечал И.С. Войтинский, Закон от 10 июня 1903 г. о фабричных старостах применялся на фабриках и заводах лишь в виде редких исключений[25], а практика его применения показала, что этот Закон не удовлетворял ни рабочих, ни фабрикантов.

Особый контроль и надзор за исполнением трудового законодательства в начале XX в. был связан и с развитием профсоюзного движения в России. Так, 4 марта 1906 г. введены в действия Временные правила «О профессиональных обществах, учреждаемых для лиц, заня-

---

[24] Подробнее о фабричной инспекции см..: Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. СПб., 1900; Микулин А.А. Фабричная инспекция в России. 1882–1906. Киев, 1906; Михайловский Я.Т. О деятельности фабричной инспекции. Отчет за 1885 год главного фабричного инспектора. СПб, 1886; Вовчик А.Ф. К вопросу о создании фабричной инспекции в России // Уч. Зап. Львов. гос. ун-та. Сер. юрид. 1954. С Вып. 2. 115–128 и др.

[25] Войтинский И.С. Трудовое право. Ч. 1. Диктатура буржуазии и трудовое право. М., 1934. С. 55.

тых в торговых и промышленных предприятиях, или для владельцев этих предприятий». Эти временные Правила в значительной части соответствуют принятой позднее Конвенции МОТ № 87[26]. В соответствии с правилами профсоюзы могли ставить себе целью: изыскание способов к устранению посредством соглашения или третейского разбирательства недоразумений, возникающих на почве договорных условий между нанимателями и нанимаемыми; «выяснение» размеров заработной платы и иных условий труда в различных отраслях промышленности и торговли и др. Профессиональные общества отчитывались в своей деятельности перед министром торговли и промышленности, которому было предоставлено право издавать по этому вопросу соответствующие «подробные правила». Конечно, процесс образования профессиональных союзов в России не был либеральным. Однако узаконение профессиональных обществ послужило основой для последующих разработок норм о рабочих союзах[27].

К началу XX в. в России сформировался обширный массив подзаконных актов в области трудовых отношений. Они исходили в основном от Министерства промышленности и торговли, Главного по фабричным и горно-заводским делам присутствия. Эти акты были направлены на ограничение объема хозяйской власти, расширение и защиту прав работников, ибо отсутствие надлежащего государственного вмешательства и приводило к бесправию работников.

---

[26] См.: Конвенция № 87 о свободе ассоциаций и защите права на ассоциацию (извлечение) // Сравнительное и международное трудовое право. Киселев И. Я. М.: Дело, 1999. С. 612–613.

[27] Хохлов Е. Б. Очерки истории правового регулирования труда в России. Ч. 1: Правовое регулирование труда в Российской империи. С. 111–112.

Фундаментальным кодифицированным актом в области регулирования трудовых отношений в начале XX в. был Устав о промышленном труде[28]. Он был разработан в 1913 г. (далее по тексту в этом параграфе – Устав).

Устав представлял собой обширный нормативный акт, по своему объему сопоставимый с аналогичного характера актами некоторых современных развитых стран Запада. Устав стал главным источником фабрично-трудового законодательства. Это позволяет рассматривать его как прообраз будущих российских кодексов законов о труде[29].

В общих положениях Устава было установлено, что органом высшего наблюдения за соблюдением на фабриках порядка является Главное по фабричным и горно-заводским делам Присутствие (п. 1 Главы 1). А надзор за соблюдением на фабриках должного благоустройства возлагался на местное губернское начальство. При этом содействие им оказывали следующие должностные лица: 1) губернские или областные по фабричным и горно-заводским делам присутствия, которые состояли из губернатора, вице-губернатора, прокурора окружного суда или его товарища, старшего фабричного инспектора, окружного инженера или его помощника, четырех членов от местных фабрикантов и заводчиков; 2) присутствия по горнозаводским делам; 3) фабричные инспекторы и др.[30]

Вышеуказанные источники дореволюционной России содержат лишь «зачатки» регулирования контрольных и надзорных функций государства. Но нельзя недооценивать их существенного значения и влияния на развитие отношений между рабочими и владельцами

---

[28] Собрание законодательства российской империи. Т. 11. Ч. 2.

[29] Киселев И. Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование: учеб. пособие. М., 2001. С. 10.

[30] Там же. С. 290–291.

фабрик, на складывающийся порядок поведения во время работы в царский период. Некоторые эти положения сказались на формировании последующего российского законодательства о труде в области контроля и надзора за соблюдением трудовых прав граждан.

На основании вышеизложенного приходим к выводу, что надзорные и контрольные функции по применению фабричного законодательства в Российской империи осуществляли в основном два органа государственной службы:

1) присутствия по фабричным и горно-заводским делам; 2) фабричная инспекция, созданная первоначально для осуществления надзора за исполнением Закона об охране малолетних, а затем значительно расширившая свои функции и полномочия.

Надзорные же полномочия органов прокуратуры за исполнением норм фабричного законодательства не были законодательно закреплены в правовых актах Российской империи.

Сравнительно-правовой анализ регулирования трудовых отношений в дореволюционной России позволяет сделать вывод, что для Российской империи характерно незначительное вмешательство органов надзора и контроля в отношения между хозяевами фабрик и работниками. Основное влияние на развитие отношений в сфере наемного труда в России до 1917 г. определяла все же в большей степени хозяйская власть работодателя, чем надзорная функция со стороны государства.

История развития фабричного законодательства имеет весьма важное значение для практических целей, для формирования последующего законотворчества в области контроля и надзора за исполнением трудового законодательства. Нельзя не согласиться с мнением В. П. Литвинова-Фалинского: «уроки, преподанные исто-

рией, не в коем случае не должны пропадать бесследно. Данное обстоятельство необходимо иметь в виду, в особенности, относительно законодательных вопросов, потому что в законодательстве каждого народа отражаются самым наглядным образом те руководящие начала, которые легли в основу его экономического, умственного и нравственного развития[31].

Формирование советского трудового законодательства связано с Декретом СНК о 8-часовом рабочем дне от 29 октября 1917 г. А уже в декабре 1918 г. был принят первый кодифицированный акт – КЗоТ РСФСР[32]. Первый КЗоТ РСФСР легализовал и регламентировал принудительный труд. Символично, что раздел 1 назывался «О трудовой повинности», а завершающий его раздел 11 «Об охране труда». В соответствии с данным Кодексом охрана труда была возложена на инспекцию труда, на технических инспекторов и на представителей санитарного контроля.

В силу ст. 130 КЗоТ РСФСР 1918 г. на органы инспекции труда были возложены следующие полномочия: «посещать во всякое время все промышленные заведения; требовать от заведующих предприятиями объяснений, предоставления всех необходимых книг, документов и сведений; привлекать к работе по надзору представителей выборных организаций, а равно и лиц администрации; а также привлекать к уголовной ответственности за

---

[31] Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция в России. СПб., 1900. С. 28.

[32] Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1918. № 87–88. Ст. 905. См. подробнее: Астапович З.А. Правовые мероприятия Советской власти в области труда (1917–1918). М., 1958; Горшенин К.П. Правовое регулирование труда рабочих и служащих в первые годы Советской власти. М., 1939; Горячих К.М. Правовое регулирование труда рабочих и служащих в первые годы Советской власти (1917–1920): дис. … канд. юрид. наук. М., 1972.

несоблюдение постановлений настоящего Кодекса, декретов, инструкций, распоряжений и других актов Советской власти, направленных на охрану жизни и здоровья трудящихся; принимать участие в работах профессиональных союзов и фабрично-заводских комитетов в целях выяснения условий труда как в отдельных предприятиях, так и в целых отраслях промышленности»[33].

Помимо этих мер, органы инспекции вправе были принимать экстренные меры к устранению условий, угрожающих жизни и здоровью рабочих, которые не были предусмотрены действующим законодательством. О принятых чрезвычайных мерах охраны жизни и здоровья трудящихся органы инспекции труда немедленно должны были известить местный отдел труда[34].

Деятельность надзорных и контрольных органов в указанный период регулировалась инструкциями и распоряжениями, издаваемыми Народным Комиссариатом Труда, а также указаниями, исходящими от технического подотдела местного отдела труда и Народного комиссариата здравоохранения в части санитарного надзора.

КЗоТ РСФСР 1922 г. и законодательство 30–40-х годов являются следующими поворотными этапами в развитии государственного контроля за соблюдением законодательства о труде. Так, в ст. 146 КЗоТ РСФСР 1922 г. было установлено, что «надзор за выполнением всеми учреждениями, предприятиями, хозяйствами и лицами всех постановлений, декретов, инструкций, распоряжений и коллективных договоров в части, касающихся условий труда, охраны здоровья и жизни трудящихся, возлагается на состоящие в ведении Народного Комиссариата Труда инспекцию труда, техническую инспекцию и санитарную

---

[33] КЗоТ РСФСР //Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1918. № 87–88. Ст. 905.

[34] Ст. 132 КЗоТ РСФСР //Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1918. № 87–88. Ст. 905.

инспекцию»[35]. С 1922 г. впервые в России профессиональные союзы стали обладать контрольными и надзорными полномочиями. Например, им было предоставлено право «наблюдать за точным исполнением администрацией предприятия, учреждения или хозяйства установленных законом норм по охране труда, социальному страхованию, выплате заработной платы, правил санитарии и техники безопасности и пр., а равно содействие государственным органам охраны труда»[36]. Однако профсоюзы недолгое время были самостоятельными органами по защите интересов трудящихся. В 1933 г. они стали по сути государственной структурой. Это было связано со слиянием НКТ СССР и ВЦСПС, что было оформлено постановлением ЦИК СССР, СНК СССР и ВЦСПС от 23 июня 1933 г.[37] С этого времени при профсоюзных органах создавались инспекции труда. Фактически это означало, что профсоюзы становились составной частью государственного контроля и надзора. Таким образом, в России в 1930-е годы произошло «огосударствление» профсоюзов[38].

В 1970 г. были приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, которые явились первым общесоюзным кодифицированным актом о труде[39]. А 9 декабря 1971 г. был принят КЗоТ РСФСР,

---

[35] Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

[36] Раздел 15 КЗоТа РСФСР 1922 // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

[37] СЗ СССР. 1933. № 40. Ст. 238.

[38] Павлов В.С. Трудовое право в России до 1993 г. (историко-правовой аспект) // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации. СПб.: С.-Петербург. Юрид. ин-т Генерал. прокуратуры, 2005. С. 164.

[39] См.: Александров Н.Г., Зайкин А.Д., Лившиц Р.З. Основной закон о труде. М., 1972; Горшенин К.П. Новое в законодательстве о труде. М., 1971.

который вступил в силу 1 апреля 1972 г.[40] КЗоТ РСФСР 1971 г., так же как и предыдущий кодекс, содержал специальную главу «Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде» (глава 17). В соответствии с нормами вышеназванного кодекса контроль и надзор за соблюдением законодательства о труде и правил по охране труда осуществляли специально уполномоченные на то государственные органы и инспекции, не зависящие в своей деятельности от администрации предприятий, учреждений, организаций и их вышестоящих органов; профессиональные союзы, а также состоящие в их ведении техническая и правовая инспекции труда согласно положениям об этих инспекциях, утверждаемым ВЦСПС. Кроме того, надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства осуществляли Советы депутатов трудящихся и их исполнительные и распорядительные органы.

Внутриведомственный контроль за соблюдением законодательства о труде в отношении подчиненных им предприятий, учреждений, организаций осуществляли соответствующие министерства и ведомства. При этом разграничивалась компетенция контролирующих органов по надзору за безопасным ведением работ в промышленности, в области энергетического и санитарного контроля (ст. 245–247 КЗоТ РСФСР 1971 г.).

Впервые КЗоТом РСФСР 1971 г. установлено, что высший надзор за точным исполнением законов о труде всеми министерствами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями и их должностными лицами на территории РСФСР осуществляется как Генеральным прокурором СССР непосредственно, так и через Прокурора РСФСР. Таким образом, КЗоТ РСФСР 1971 г. в значительной степени соответствовал реалиям того времени относительно круга органов надзора и контроля за соблюдением

[40] Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007.

трудового законодательства и их правомочий в этой сфере. Государство уже в те годы признавало и жестко контролировало соблюдение трудовых прав граждан.

К началу 1992 г. в связи с переходом России на рыночные отношения назревала реальная необходимость принять новый кодекс о труде. Законотворческая работа над трудовым кодексом затянулась на долгие 10 лет и лишь 21 декабря 2001 г. в России принят Трудовой кодекс Российской Федерации (далее по тексту ТК РФ)[41], который вступил в силу 1 февраля 2002 г.

В настоящее время государственный надзор и контроль за исполнением трудового законодательства во всех организациях на территории России весьма расширен по сравнению с периодом становления и развития фабричного законодательства. Так, общегосударственный надзор за точным и единообразным исполнением трудового законодательства и иных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202–1[42].

Государственный контроль за соблюдением трудового законодательства возложен на федеральную инспекцию труда. В отдельных отраслях экономики и на некото-

[41] Трудовой кодекс Российской Федерации. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.

[42] В ред. федеральных законов от 17.11. 1995 № 168-ФЗ; от 10.02 1999 № 31-ФЗ; от 19.11.1999 № 202-ФЗ; от 2.01.2000 № 19-ФЗ; от 29.12. 2001 № 182-ФЗ; от 28.06.2002 № 77-ФЗ; 25.07.2002 № 112-ФЗ; от 5.10.2002 № 120-ФЗ; от 30.06.2003 № 86-ФЗ; от 22.08.2004 № 122-ФЗ; от 15.07.2005 № 85-ФЗ; от 4.11.2005 № 138-ФЗ; от 02.03.2007 № 24-ФЗ; от 05.06.2007 № 87-ФЗ; от 24.07.2007 № 214-ФЗ; с изм., внесен. постановлениями Конституционного суда РФ от 18.02.2000 № 3-П; 11.04. 2000 № 6-П; федеральными законами от 27.12.2000 № 150-ФЗ; 30.12.2001 № 194-ФЗ; постановлениями Конституционного суда РФ от 17.07.2002 № 13-П, от 18.07.2003 № 13-П).

рых объектах промышленности контроль осуществляют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. К ним относятся, например, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и др.

В России существует межведомственный государственный контроль за условиями и охраной труда. Так, государственная экспертиза условий труда осуществляется Федеральной службой по труду и занятости и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации[43].

Что касается правового положения профессиональных союзов, то с принятием ТК РФ их контрольные функции в разрезе государственного контроля полностью утрачены. Однако за ними признается так называемый профсоюзный контроль за соблюдением законодательства о труде и правил по охране труда.

Таким образом, исходя из проведенного сравнительного исследования фабричного законодательства Российской империи и современного регулирования трудовых отношений, можно подвести следующие итоги. Права государственных инспекторов труда в XXI в. и права фабричных инспекторов во многом очень схожи. Контроль за выполнением законодательства о труде и фабричного законодательства соответственно был и остается до настоящего времени основной задачей государственных инспекторов труда и фабричных инспекторов. Однако

[43] Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о проведении государственной экспертизы условий труда в Российской Федерации» от 25.04.2003 № 244 (в ред. от 01.02.2005 № 49).

необходимо признать, что современное регулирование правового положения государственных инспекторов труда отличается большей детализацией, обширностью предоставленных им прав в области контроля за соблюдением трудового законодательства. Деятельность контролирующих органов за соблюдением законодательства о труде способствует благоприятным условиям труда, что, в свою очередь, является прямой предпосылкой соблюдения Конституции Российской Федерации в сфере трудовых прав граждан.

Об организации работы, полномочиях и результатах надзорной деятельности прокуратуры за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации речь пойдет в следующих параграфах настоящего исследования.

§ 2. Становление и развитие прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в России

Познать то или иное правовое явление невозможно без исторического анализа законодательства. Это относится и к проблеме возникновения и развития прокурорского надзора за исполнением законодательства о труде в России. Изучение российского прокурорского надзора требует прежде всего рассмотрение его истоков, причин и истории развития. Исследование условий возникновения российского прокурорского надзора поможет понять его современное состояние, общественную значимость.

Прокуратура в России была создана при Петре I. Основополагающим законодательным актом о прокуратуре стал Указ Петра I от 12 января 1722 г., в котором было установлено: «быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору,

которые должны будут рапортовать генерал-прокурору»[44]. В этом же указе Петр I писал: «Ныне ни в чем так надлежит трудиться, чтобы выбрать и мне представить кандидатов на вышеписаные чины, а буде за краткостью времени всех нельзя, то чтобы в президенты коллегий и в генерал и обер-прокуроры выбрать … в сии чины дается воля выбирать изо всяких чинов, а особенно в прокуроры, понеже дело нужное есть».

Вслед за ним принимается указ царя от 18 января 1722 г. «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей»[45], а также Указ от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора»[46]. Петр I придавал исключительно большое значение новой должности прокурора как блюстителя законов, хотя функции прокуратуры тогда еще не вполне сложились. С первых дней образования прокуратуры Петр I дал понять всем сенаторам, какое место он намерен отвести прокурору в государственных делах. Представляя сенаторам первого генерал-прокурора П. Ягужинского, он сказал: «Вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желания…». Из этой речи видно, что наипервейшая функция прокуратуры, которая определилась при ее создании, – надзор[47].

Именно в этот период Петр I издал указ от 17 апреля 1722 г. «О хранении прав гражданских», указав в нем следующее: «Понеже ничто так к управлению государством есть как крепкое хранение прав гражданских, понеже всуе

---

[44] Российское законодательство X–XX веков. в 9 т. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1986. С. 182–183.

[45] Там же. С. 184.

[46] Там же. С. 196–199.

[47] Ковязина Ю. Основы возникновения и существования надзорной власти в России // Законность. 2002. № 1. С. 4.

законы писать, когда их не хранить…»[48]. Надзор за исполнением этого указа, как и других, был возложен на прокуратуру. При создании прокуратуры как органа надзора, Петр I одной из задач видел надзор за соблюдением прав, которые он предоставил своим подданным. Эта линия продолжалась и в последующей истории прокуратуры[49].

Таким образом, генерал-прокурор стал правой рукой императора по надзору за выполнением его повелений, имел право проводить проверки через других прокуроров и отчитывался перед императором. Петром I создана модель прокуратуры надзорной, которая отличалась от контрольных органов как функциями, так и полномочиями, осуществляя надзор за ними, в частности, за системой фискалов[50].

Русские историки отмечают, что Петр I своими понятиями и стремлениями близко подошел к идее правового государства. Он видел цель государства в добре общем, в народном благе, не в династическом интересе, а средство ее достижения – в законности, в крепком хранении прав гражданских и политических[51].

После смерти Петра I прокуратура существенно утратила свои позиции и была практически упразднена. Началом восстановления ее прежнего статуса явился период правления императрицы Анны Иоанновны. В своем указе от 2 октября 1730 г. императрица Анна Иоанновна предписала «быть при Сенате генерал- и обер-про-

---

[48] Соловьев С.М. История России с древнейших времен. М.: Мысль, 1993.кн. 9, Т. 18. С. 431.

[49] Рохлин В.И., Сыдорук И.И. Правоохранительная функция прокуратуры. СПб., 2000. С. 5–24.

[50] Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Издательство «Юрид. центр Пресс», 2003. С. 126.

[51] Ключевский В.О. Курс русской истории. М., 1989. Т. 4. С. 329–330.

курорам, а при коллегиях и в других судебных местах – прокурорам и действовать по данной им Должности». Губернские прокуроры были уполномочены опротестовывать незаконные действия местных властей и судов с одновременным уведомлением об этом генерал-прокурора. Однако влияние прокуроров на местах было утрачено, и предать прокуратуре прежние позиции, какие она имела при Петре I, не удавалось. Не удалось это сделать и императрице Елизавете Петровне, хотя она своим указом от 12 декабря 1741 г. попыталась установить статус прокуратуры на основе указа Петра I от 12 января 1722 г. Существенной проблемой являлся подбор надлежащих кадров (особенно на местах)[52].

После восшествия на престол Екатерины II роль прокуратуры надзорного типа стала укрепляться. Екатерине было необходимо поддерживать свою власть, усиливая при этом экономические ресурсы России. Назначив генерал – прокурором князя Вяземского, она писала ему: «… следует выслушивать всякого, имея только единственную пользу отечеству и справедливость в виду, и твердым шагом идти кратчайшим путем к истине …»[53]. В «секретнейшем наставлении», направленном в 1764 г. князю Вяземскому императрицей, перечислялось рад отраслей государственного управления, которым надлежало уделять первоочередное внимание. Среди них регулирование фабричными делами[54].

Кроме того, генерал-прокурор князь Вяземский оказывал прямое влияние на общую работу и принятие ре-

---

[52] Шобухин В. Возникновение и историческое развитие прокурорского надзора в России // История государства и права. 2007. № 14.

[53] Око государево. История российской прокуратуры в документах // Прокуратура Санкт-Петербурга. Исторический очерк. СПб., 1997. С. 11

[54] Казанцев С. М. История царской прокуратуры. СПб.: Изд-во С.-Петербург. университета, 1993. С. 25–26.

шений Первого департамента Сената, которому были подведомственны, в частности, дела мануфактур-коллегий, управления разными фабриками[55]. В целом законодательство Екатерины II «выдвинуло прокурорский надзор на более обширное поприще охранения законов вообще, откуда бы ни исходило его нарушение или обход»[56].

В царствование Павла I генерал-прокурор занимался многими сторонами управления заводами, фабриками. Например, генерал-прокурор Куракин собирал сведения о всех фабриках, принимал меры к развитию фабрично-заводской промышленности, следил за управлением Уральским, Нерчинским, Пермским, Вятским металлургическими, чугунолитейными, медеплавильными, оружейными заводами[57].

В период правления Павла I у генерал-прокурора сосредоточивается значительное число дел это дела о рекрутских наборах, о материально-техническом снабжении армии и флота. Генерал-прокурор, как и прежде, выступает фактически в качестве министра. Как полагают некоторые исследователи, при Павле I генерал – прокурор становится не просто министром, а «является как бы премьер- министром»[58].

В 1802 г. Александром I введена министерская система управления государством. Манифестом об учреждении министерств должность генерал-прокурора соединена с должностью министра юстиции. Следует согласиться с позицией В. И. Рохлина, который полагает, что в данный период «… прокуроры по-прежнему осу-

---

[55] Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. Око государево: российские прокуроры. 18 век. М., 1994. С. 127–128.

[56] Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889. С. 304.

[57] Там же. С. 201–202.

[58] Клочков М. В. Генерал-прокуроры при Павле I // Журнал Министерства юстиции. 1912. Кн. 4. С. 148.

ществляли функцию надзора за соблюдением законов. Это видно, в частности из Указа Николая I Сенату, где относительно задач прокуроров сказано, что «Губернские прокуроры на основе узаконений везде смотрят и бдение имеют, дабы ничего противного закону и общей пользе не происходило»[59].

Судебная реформа 1864 г. привела к постепенному снижению роли прокурорского надзора[60], ознаменовала поворот прокуратуры от исполнения миссии всеобщего блюстителя законности, «ока государева» к функциям обвинительной власти[61]. Прокуратура превратилась в орган, на который возлагались функции поддержания обвинения от имени государства, основной задачей было участие в процессе в качестве государственного обвинителя. Таким образом, прокурорская система преобразовывалась именно в орган обвинения, приобретала черты прокуратуры обвинительного типа[62].

Вместе с тем, сохранялись и «общенадзорные» функции прокурора. Так, в наказе министра юстиции генерал-прокурора Н.В. Муравьева чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов было поручено «участие в некоторых делах административного ведомства, а именно наблюдение в губернских присутствиях по городским, по фабричным и по питейным делам…»[63].

---

[59] Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: «Юрид. центр Пресс», 2003. С. 128.

[60] Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы России. М., 1999. С. 25–27.

[61] Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник / под ред. В.М. Семенова и В.А. Байдукова. – М.: Норма, 2008. С. 139.

[62] Никитин Л.Н., Рохлин В.И., Никитин Е.Л. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. пособие. СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. С. 30.

[63] Дореволюционные юристы о прокуратуре: (сбо. статей). СПб.: «Юрид. центр Пресс», 2001. С. 238–239.

Некоторые ученые отмечали, и с этим утверждением мы согласны, что прокуратура в период судебной реформы 1864 г. находилась в двойственном положении «в качестве органа исполнительного», продолжателя судебной власти, а также органа надзора за исполнением законов и стража за законностью»[64].

Под знаменем революционных преобразований в октябре 1917 года система императорской прокуратуры была упразднена. Декретом Совета народных комиссаров № 1 «О суде» от 24.11.1917 г. прокуратура была ликвидирована. Так, пункт 3 Декрета № 1 гласил: «Упразднить доныне существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора …»[65].

После завершения Гражданской войны наступил период восстановления народного хозяйства, становления и укрепления государства. Была выдвинута идея новой экономической политики, и на этой базе стали развиваться как государственные, так и частные предприятия. Все это вызывало необходимость укрепления законности. Основываясь на этом постулате, поставлена задача восстановления прокуратуры[66].

Советская прокуратура создана 28 мая 1922 г., именно в этот день принято Положение о прокурорском надзоре[67]. В соответствии с п. 2 вышеуказанного Положения на прокуратуру было возложено: «осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех

---

[64] Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1902. Т. 1. С. 486–488.

[65] Советская прокуратура в важнейших документах: сб. /сост. В. Г. Лебединский, Д. И. Орлов. М.: Юриздат., 1956. С. 16.

[66] Никитин Л. Н., Рохлин В. И., Никитин Е. Л. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. пособие. СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2005. С. 33.

[67] Советская прокуратура в важнейших документах: сбо. / сост. В. Г. Лебединский, Д. И. Орлов. М.: Юриздат, М., 1956. С. 212–125.

органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений»[68].

Поскольку ко времени создания прокуратуры все иные контролирующие органы были слабыми и не имели необходимого опыта в обеспечении единства законности и ее укреплении, прокурорский надзор создавался как широкая государственная деятельность по надзору от имени государства за законностью действий всех органов власти и управлений, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций. При этом на прокурору возлагалась обязанность наблюдения за законной деятельностью всех народных комиссаров и иных центральных учреждений, организаций и предложений об отмене или изменении изданных ими незаконных распоряжений и постановлений (п. 1 и 9 Положения о прокурорском надзоре от 28.05.1922 г.).

Одним из основных направлений общенадзорной деятельности прокуратуры в этот исторический период являлся надзор за законностью в сфере нарушений законов о труде. В частности, усиливался прокурорский надзор за правомерностью действий со стороны нанимателей в следующих губерниях: Московской, Петроградской, Владимироской, Иркутской, Саратовской, Тульской и др. 7 января в 1923 г. был принят циркуляр заместителя наркома и старшего прокурора республики «О выделении в перечисленных губерниях одного из помощников прокурора для осуществления обязанностей, возлагаемых на прокуратуру по борьбе с нарушениями Кодекса законов о труде»[69]. Вышеназванным циркуляром прокурорам предписано «выделить одного из своих помощников для

---

[68] Там же. С. 212.

[69] Еженедельник советской юстиции. 1924 г. № 1. С. 22.

осуществления обязанностей в области надзора за инспекцией труда и другими органами и организациями».

Постановлением ВЦИК от 7 июля 1923 г. были внесены дополнения в ст. 133 Положения о судоустройстве РСФСР[70]. В ней было провозглашено следующее: «Для исполнения обязанностей прокурорского надзора по трудовым делам в Верховном суде при гражданской и уголовной Кассационных Коллегиях назначается специальный прокурор».

Кроме того, 4 февраля 1924 г. принята специальная инструкция старшего помощника прокурора республики «О правах и обязанностях прокурора по трудовым делам при Верховном суде РСФСР». В соответствии с п. 2 названной инструкции прокурору по трудовым делам при Верховном суде РСФСР принадлежало право возбуждения судебного преследования против должностных и частных лиц за нарушение законоположений о труде; возбуждения гражданских дел, вытекающих из трудовых правоотношений, а также и вступления в них в любой стадии процесса; руководство деятельностью местных прокуроров в отношении трудовых дел путем дачи указаний и разъяснений по отдельным делам и др.[71].

К одному из важных документов этого периода в области надзора за соблюдением трудового законодательства можно причислить совместную инструкцию заместителя наркома юстиции, Наркомтруда РСФСР и прокурора по трудовым делам при Верховном суде «О взаимоотношениях трудовой прокуратуры с местными органами НКТ» от 14 мая 1924 г.[72]. Данной инструкцией фактически устанавливались равные права, функции прокуратуры и местных органов НКТ (отделов труда

---

[70] СУ 1923 г. № 48. Ст. 481.

[71] Еженедельник советской юстиции. 1924 г. № 5. С. 119.

[72] Еженедельник советской юстиции. 1924 г. № 23–24. С. 571.

и инспекции труда) в области надзора за проведением в жизнь требований трудового законодательства. Например, право поддерживать обвинение в суде по трудовым делам принадлежало как прокуратуре, так и инспекции труда (раздел 2 инструкции). При осуществлении надзора за исполнением трудового законодательства прокуратура должна была считаться с применяемыми органами НКТ приемами предупреждения нарушений норм трудового законодательства и борьбы с его нарушителями.

Следует отметить, что в силу ст. 146 Кодекса законов о труде РСФСР 1922 г. надзор за выполнением всеми без исключения учреждениями, предприятиями, хозяйствами и лицами всех постановлений сего Кодекса, декретов, инструкций, распоряжений и коллективных договоров в части, касающейся условий труда, охраны здоровья и жизни трудящихся, возлагается на состоявшие в ведении Народного комиссариата труда инспекцию труда, техническую инспекцию и санитарную инспекцию[73]. Таким образом, в КЗоТ РСФСР 1922 г. не было упоминания о прокурорском надзоре за исполнением законодательства о труде.

Положение о прокуратуре СССР 17 декабря 1933 г. возлагало на нее надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР, союзных республик и местных органов власти Конституции Союза ССР, постановлениями и распоряжениям правительства Союза ССР (ст. 4 п. «а»)[74].

В Конституции 1936 г. прокуратуре посвящена специальная глава, в соответствии с которой определялось, что Прокурор СССР осуществляет надзор за соблюдением законов, независимо от органов власти и подчиняется только закону.

---

[73] КЗоТ РСФСР. Собр. узак. 1922. 1922. № 70, ст. 903.

[74] СЗ СССР. 1934. № 1. Ст. 2.

Однако начавшийся в 30-е годы период необоснованных репрессий затормозил развитие прокуратуры. В целом прокуроры проводили линию соблюдения законности, однако, в результате этого сами были репрессированы, а многие из них расстреляны[75].

О времени репрессий может свидетельствовать циркуляр прокуратуры Союза ССР от 16.08. 1937 № 60/24 «О работе прокуратуры по общему надзору», которым было установлено: «При обнаружении какого-либо незаконного постановления, особенно содержащего в себе грубейшие извращения революционной законности, прокурор обязан выяснить людей, которые это постановление подготовили, заглянуть в их прошлое, поинтересоваться их политической и общественной физиономией, проверить, наконец, не стоят ли подобного рода действия этих лиц в какой-либо связи с враждебными нашему делу вылазками»[76].

В период Великой Отечественной войны был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении» от 22 июня 1941 г. Во время действия данного указа деятельность органов государства, в том числе и прокуратуры, была фактически приостановлена, а их функции были переданы органам военного управления[77].

Приказ Генерального прокурора СССР от 17.07. 1946 № 128 «Об усилении общего надзора за точным исполнением законов» определял задачи общенадзорной деятельности прокуратуры в послевоенной период, в их числе

---

[75] Прокуратура Санкт-Петербурга. Исторический очерк. СПб., 1997. С. 33–37.

[76] Сборник приказов прокуратуры Союза ССР, действующих на 1 декабря 1938 г. М.: Юрид. изда. НКЮ СССР 1939. С. 10–11.

[77] Прокурорский надзор: учеб. для вузов. под ред. проф. О. А. Галустьяна. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004. С. 43.

и обеспечение надзора за точным исполнением законов об охране труда и технике безопасности[78].

В 1955 году было принято новое Положение о прокурорском надзоре в СССР, восстановлена роль прокуратуры и ее положение как органа надзора за соблюдением законности. Согласно ст. 2 Положения 1955 г. на прокуратуру возлагалась задача укрепления законности и охрана от всяких посягательств «политических, трудовых, жилищных», т.е. особое внимание в СССР было уделено охране за трудовыми правами граждан СССР (ст. 2 п. 2)[79]. В данный период прокурорский надзор, функции и полномочия прокуроров были расширены особой направленностью по защите прав и законных интересов граждан. Приказы Генерального прокурора СССР по основным направлениям деятельности прокуратуры обращали внимание на всемерную защиту прав граждан при надзоре за соблюдением законов в деятельности органов государственной власти и управления.

Ушедший в историю Кодекс законов о труде РСФСР, принятый 9 декабря 1971 г. и введенный в действие с 1 апреля 1972 г., определял в ст. 244, что высший надзор за точным исполнением законов о труде всеми министерствами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями и их должностными лицами на территории РСФСР осуществляется как Генеральным прокурором СССР непосредственно, так и через Прокурора РСФСР[80]. Таким образом, впервые на уровне закона в нем было закреплено, что на прокуратуру возложен надзор за исполнением трудового законодательства. На

---

[78] Лебединский В.Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора. М.: Юриздат., 1954. С. 69–70.

[79] Советская прокуратура в важнейших документах: сб. /сост. В.Г. Лебединский, Д.И. Орлов. М.: Юриздат., 1956. С. 482.

[80] Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007.

наш взгляд, это способствовало тому, что в органах прокуратуры данный участок деятельности прокуроров стал более актуальным, приоритетным.

В СССР 30 ноября 1979 г. впервые был принят Закон СССР «О прокуратуре СССР». В ст. 3 вышеуказанного закона в качестве основного направления деятельности прокуратуры назван надзор за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами (общий надзор)[81]. Фактически в этой части закон особо подчеркивал роль прокуратуры в направлении работы общего надзора, и в частности, надзора за соблюдением законов о труде и об охране труда.

Постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 29 мая 1980 г. была утверждена структура Прокуратуры СССР. В частности, в эту структуру было включено Управление общего надзора.

Существенные изменения в развитии прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства связаны с изменениями в Законе «О прокуратуре СССР» от 16 июня 1987 г., когда впервые устанавливалось новое направление деятельности – борьба с нарушениями законов, направленных на обеспечение прав и законных интересов граждан. В этом же году видоизменились структура Прокуратуры СССР. В частности, появилось новое структурное подразделение – Управление по надзору за соблюдением законности и охране прав граждан в социальной сфере[82], в связи с чем прокуроры управления особо уделяли внимание надзору за соблюдением трудовых

---

[81] Советская прокуратура: сб. док. / под ред. С. А. Шишкова, К. С. Павлищева. М.: Юрид. лит., 1981. С. 239.

[82] Прокурорский надзор: учеб. для вузов. Под ред. проф. О. А. Галустьяна. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004. С. 50–51.

прав граждан, установленные в ст. 37–38 Конституции РСФСР 1978 г.[83], а также КЗоТ 1971 г.[84].

В начале 90-х годов XX век. в России стали активно проводится реформы, направленные на развитие рыночных отношений. Кардинальные преобразования экономического строя страны повлекли расширение сферы трудового законодательства. В связи с этими изменениями в 1990–1993 г.г. приняты новые законы, такие как Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25.12.1990 № 445–1[85], Закон РФ «О занятости населения в РФ» от 19.04.1991 № 1032–1[86], Закон РФ «О коллективных договорах и соглашениях» от 11.03.1992 № 2490–1[87], Основы законодательства РФ об охране труда от 06.08.1993[88] и др.) Развитие трудового законодательства в русле рыночных преобразований предопределили соответствующие изменения прокурорского надзора за исполнением законодательства о труде.

17 января 1992 г. был принят Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации»[89]. В нем четко сформулирована основная задача прокуратуры – осуществление надзора за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, принятие мер, направленных на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности. Установлены цели прокурорской деятельности, в ряде которых названо укрепление законности в сфере социально-экономических прав граждан. Трудовые права граждан Российской Федера-

---

[83] Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

[84] Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007.

[85] Ведомости СНД и ВС РСФСР. 19.90. № 30. Ст. 418.

[86] С.з. РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

[87] Росс. газета. 28 апреля. 1992.

[88] Росс. газета. 01.09.1993. № 168.

[89] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

ции несомненно, согласно Конституции Российской Федерации 1993 г. являются конституционными правами социально-экономического блока.

Значительные перемены в деятельности прокуратуры за исполнением трудового законодательства внес Федеральный закон от 17.11. 1995 № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации О прокуратуре Российской Федерации»[90]. В нем содержится множество новелл, учитывающих изменения, произошедшие в экономической, социальной области жизнедеятельности страны.

В качестве основного направления выделен надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (гл. 2 разд. 3 Закона 1995 г.). Данное изменение законодательства обусловлено тем, что в условиях демократизма России и создания правового социального государства защита прав и свобод человека и гражданина является важнейшей задачей. В научной литературе отмечается, что идея защиты, охраны от всяких посягательств прав и свобод граждан присутствовала в деятельности прокуратуры и ранее, но это направление деятельности специально не выделялось и растворялось среди других направлений работы прокуратуры. На первом плане стояла задача защиты и охраны от всяких посягательств общественного строя, его политической и экономической систем. При явном доминировании государства по сравнению с ин-

[90] СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

ститутами гражданского общества интересы человека, его права и свободы были полностью подчинены интересам государства[91].

Осуществление органами прокуратуры надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является не случайным, поскольку только при неуклонном соблюдении прав и свобод человека и гражданина, в том числе социально-трудовых прав, можно обеспечить верховенство законности. Кроме того, в ст. 2 Конституции Российской Федерации закреплено, что соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства.

Так, например, К. Скворцов и А. Сафонов подчеркивают, что правозащитная деятельность прокуратуры является приоритетным направлением и, более того, ее никто в полной мере, помимо органов прокуратуры, реализовать не в состоянии[92].

О возрастающей роли прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в конце XX столетия свидетельствовали и выступления в печати бывшего Генерального прокурора Российской Федерации – Ю. И. Скуратова. Им на первый план в работе органов прокуратуры в начале 1997 г. была поставлена задача о защите прав, свобод и законных интересов граждан[93]. В 2001 г. Президент страны В. В. Путин, подчеркивая значение деятельности прокуратуры, на Всероссийском совещании прокуроров отметил: «… прокуратура посто-

---

[91] Чурилов А. С., Гущин В. З. Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве // Государство и право. 1998. № 5. С. 60.

[92] Сафонов А. Прокурорский надзор как правозащитная деятельность // Росс. следователь. 2000. № 3. С. 45.

[93] Скуратов Ю. И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность, 1996. № 12; Скуратов Ю. И. Прокуратура защищает права и свободы граждан // Росс. газета. 1997. 18 фев.

янно совершенствуется, не стоит на месте. Перемены в прокуратуре отвечают целям демократизации правовой и правоохранительной систем России …»[94]. Он также акцентировал внимание на значении прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина.

В период рыночных преобразований в России особо востребованным и приоритетным стал надзор за исполнением законодательства об оплате труда. Так, во исполнение Указов Президента Российской Федерации от 19.01.1996 № 66 «О мерах по обеспечению своевременности выплаты заработной платы за счет бюджетов всех уровней, пенсий и иных социальных выплат», от 01.02.19.96 № 134 «О некоторых дополнительных мерах по обеспечению своевременной выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы» и указа Президента Российской Федерации от 19.02.1996 г. № 209 «О проверках соблюдения законодательства об оплате труда» прокурорам субъектов поручено «усилить прокурорский надзор за соблюдением предприятиями, учреждениями, организациями независимо от форм собственности и подчиненности законодательства об оплате труда, сосредоточив внимание на выявлении нарушений законодательства, содержащих признаки преступлений»[95].

В связи с массовыми задержками заработной платы в 1995–1996 гг. данное направление работы в «общенадзорной» деятельности прокуратуры и сегодня является одним из приоритетных. Об этом свидетельствует указание Генерального прокурора № 14/7 от 28.02.1996 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законо-

---

[94] Быть прокурором в наши дни непросто (выступление В. В. Путина) // Российская газета. 2001. 13 января.

[95] Правительственная телеграмма-указание № 11/7 от 26.02.1996 // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М.: НОРМА, 1999. С. 95–97.

дательства о своевременной выплате заработной платы и соблюдении платежной дисциплины», в соответствии с которым прокуроры обязаны обеспечить действенный прокурорский надзор за исполнением законодательства об оплате труда в деятельности республиканских, областных, местных органов исполнительной власти и самоуправления, должностными лицами и руководителями государственных предприятий и учреждений, хозяйственных обществ и товариществ. Особо внимание в конце 90-х гг. XX в. уделялось надзору за исполнением данного законодательства в системе образования, медицины, угольной промышленности[96].

В продолжение ранее сформировавшихся представлений, надзор за исполнением трудового законодательства занимает до настоящего времени особое место в прокурорской деятельности. Так, в силу приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 195 от 07.12.2007 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокуроры обязаны акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации, трудовых прав и свобод человека и гражданина (п. 7.1)[97]. В настоящее время особое внимание прокуроров, как и в начале 90-х годов XX в., уделено соблюдению законодательства о своевременной выплате заработной платы, об охране труда в организациях независимо от формы собственности, в том числе у работодателей – физических лиц.

Одним из не менее важных направлений рассматриваемого вида надзора является и обеспечение защиты прав граждан на охрану труда. Так, Указанием Генерального

---

[96] Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М.: Издательство НОРМА, 1999. С. 92–94.

[97] Законность. 2008. № 3.

прокурора Российской Федерации № 107/7 от 6.07.2000 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов об охране труда на предприятиях и в организациях всех форм собственности» прокурорам субъектов Российской Федерации поручено «… обеспечивать своевременную и тщательную проверку каждого случая производственного травматизма на предприятиях и в организациях независимо от форм собственности, в том числе при выполнении работ по заданиям индивидуальных предпринимателей, использующих наемный труд. Не оставлять ни одного факта выявленных нарушений без соответствующего прокурорского реагирования …»[98].

Вновь принятым и вступившим в действие с 1 февраля 2002 г. Трудовым кодексом РФ установлено, что государственный надзор за точным и единообразным исполнением трудового законодательства осуществляет Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с федеральным законом (ст. 353 ТК РФ[99]). Таким образом, сегодня одной из гарантий защиты трудовых прав граждан является прокурорский надзор который является приоритетным, главенствующим звеном в «общем надзоре». Данное направление прокурорской деятельности обусловлено также тем обстоятельством, что подавляющая часть нарушений в социальной сфере приходится на нарушения трудовых прав[100].

---

[98] Охрана труда в Российской Федерации: новое законодательство, правоприменительная практика и прокурорский надзор. Викторов И. С., Бессарабов В. Г., Алексеева Д. Г., Швецов А.Б М.: Юрлитинформ, 2004. С. 71–72.

[99] А в 1995 г. из КЗоТ РФ была исключена ч. 4 ст. 244 о прокурорском надзоре, теперь этот пробел устранен в ТК РФ.

[100] Воеводина Т. Г. Проверки исполнения законодательства об оплате труда //Законность. 2006. № 7. С. 14.

Нарушения законодательства о труде являются «социальной болью» российского государства. Например, только прокурорами Новосибирской области в 2005 г. выявлено 22 542 нарушений законодательства о трудовых правах (за 2006 г. – 23 715; 2007 г. – 20 473; 2008 г. – 22 886)[101]. Наибольшие опасения по-прежнему вызывают нарушения, связанные с невыплатой заработной платы, с ее задержками. В связи с чем Генеральным прокурором РФ указанием от 25.05. 2004 № 20–16–2004 г. прокурорам субъектов Российской Федерации поручено обеспечить надлежащую организацию надзора за исполнением законодательства об оплате труда.

В связи с вышеназванным указанием Генерального прокурора Российской Федерации, например, прокурором Новосибирской области даны следующие указания всем горрайпрокурорам, прокурорам специализированных и транспортных прокуратур по усилению прокурорского надзора за исполнением законодательства о заработной плате: 1) указание от 22.07.2004 № 7–19–856–04 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в части выплаты заработной платы; 2) указание от 11.08. 2004 № 7/3–30/399–04 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о выплате заработной платы работникам образовательных учреждений; 3) Указание от 6.10.2004 № 7/3–30/375–04 «О применении норм трудового права в части выплаты заработной платы на предприятиях сельскохозяйственной кооперации»[102].

---

[101] Архив прокуратуры Новосибирской области за 2005–2008 г.

[102] Сборник организационно-методических документов по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокуратуры Новосибирской области. Новосибирск, 2004. С. 327–331.

Очевидно, что допускаемые нарушения трудового законодательства со стороны работодателей организаций и физических лиц, являющихся индивидуальными предпринимателями, во многом обусловливают активизацию прокурорского надзора за исполнением законодательства о труде и, конечно же, настоятельно требуют прокурорского вмешательства для устранения выявленных нарушений и недопущения их впредь.

Следует согласиться с мнением И. А. Соколовой, что «вся надзорная деятельность прокуратуры ориентирована на защиту конституционной законности прав граждан»[103]. В этом ряду, безусловно, особое место принадлежит правам и свободам граждан в сфере труда, гарантированным нормами Конституции Российской Федерации и законодательством о труде.

Так, Ю. Я. Чайка в своем выступлении на заседании расширенной коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 19 февраля 2008 г. подчеркнул, что для прокуратуры Российской Федерации обеспечение конституционных прав и свобод человека всегда являлось одной из ключевых задач, решаемой на всех направлениях ее многогранной деятельности. В центре постоянного внимания находились вопросы оплаты труда и обеспечение его безопасных условий, и, несмотря на значительное улучшение ситуации в сфере оплаты труда, работа в этом направлении должна оставаться под контролем.

Все сказанное подтверждает сделанный в свое время вывод о том, что «… сложившаяся в нашей стране система прокуратуры выдержала испытание временем. Она

---

[103] Соколова И. А. Механизм правового регулирования и прокуратура // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: в 2 ч. Ч. 1: Тез. науч.-практ. конф. / Инт. повышения квалификации руководящих кадров Ген. прокуратуры РФ. М., 2005. С. 25.

может без коренных структурных изменений служить надежным гарантом законности и правопорядка»[104]. Данный постулат в полной мере можно отнести к развитию и существованию прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации.

§ 3. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля за исполнением трудового законодательства

В гл. 57 ТК РФ органы государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства объединены. Законодатель фактически отождествляет понятия «государственный надзор» и «контроль». В ТК РФ не различаются органы государственного контроля и надзора, не выделяется, на какой орган возложен надзор, а на какой – контроль в сфере соблюдения трудовых прав. Не совсем логична и позиция законодателя в том, что в отдельных случаях он наделяет органы одновременно надзорными и контрольными функциями, это касается Федеральной инспекции труда (ст. 354 ТК РФ), а в других – только надзорными (ст. 366–369 ТК РФ).

Представляется, что законодатель не совсем корректно использует одновременно понятия «надзор» и «контроль», которые по своему значению, содержанию все же не тождественны, разнородны[105]. Одним и тем же орга-

---

[104] Скуратов Ю. И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. 1996. № 12. С. 3.

[105] По мнению многих ученых термины «контроль» и «надзор» не являются синонимами, так как под ними понимаются разные явления, государственные функции и правовые институты. См. подробнее: Артеменко В. М. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. автореф. дис. … канд.юрид.наук. М., 1975. С. 6–7; Шубина О. Ю. О соотношении прокурорского надзора с другими видами надзора и контроля. Основные направления деятельности советской прокуратуры. Свердловск, 1988. С. 41; Рох-

ном не могут осуществляться и надзорные, и контрольные функции в их совокупности.

В связи с этим в рамках настоящего исследования, предлагается разграничить органы надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства. Уяснение этого вопроса имеет не только теоретическое, но и большое практическое значение, так как дает возможность наиболее правильно и полно поставить конкретные задачи перед органами, осуществляющими надзорную и контрольную деятельность, и определить их конкретные полномочия.

Как правильно отмечает В. И. Рохлин, и органы контроля, и органы прокуратуры наблюдают за деятельностью соответствующих организаций, должностных лиц. Однако если вникнуть в глубинное содержание деятельности тех и других, то мы увидим, что органы контроля осуществляют управленческую функцию. Именно с этой точки зрения они контролируют деятельность с соблюдением требований закона, нормативных установлений. То есть, осуществляя контроль, они вправе и, более того, обязаны вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность. Причем эти полномочия принадлежат не

лин В. И. О конституционном статусе российской прокуратуры. СПб., 1999. С. 25–30; Козлов А. Ф. Прокурорский надзор РФ: Общая часть: Учебное пособие. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999. С. 26; Рохлин В. И., Стуканов А. П. Прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы //Правоведение. 2000. № 5. С. 154–164; Беляев В. П. Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. М., 2001. С. 243; Бородушко И. В. Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролирующих органов. СПб., 2002. С. 122–127; Гонибесов Д. А. Надзор прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. автореф. дис. … кандид..юрид.наук. Екатеринбург, 2007. С. 17–18.

только ведомственным, но и межведомственным органам контроля[106].

Органы прокурорского надзора не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность. Они не подменяют государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль. Органы прокуратуры осуществляют надзорные действия только при поступлении информации о нарушении закона, и если это требует вмешательства прокурора (ст. 21 и 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации)[107]. Ранее, в советский период, А. Д. Берензон отмечал, что прокурор может вмешиваться только при нарушении закона. Нет нарушения закона – нет вмешательства прокурора[108]. Данное положение закреплено и в действующих приказах Генерального прокурора Российской Федерации, например, в приказе «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 07.12.2007 № 195[109].

По мнению В. Г. Бессарабова, прокурорский надзор в силу своей специфики выступает в социальной практике в качестве самостоятельного государственно-правового института, влияние которого выходит за пределы сугубо контрольной деятельности. Прокуратура в системе государственного контроля занимает специфическое место, поскольку в отличие от других элементов системы, например, ведомственного и вневедомственного контроля, от имени государства осуществляет надзор за законностью в деятельности других контролирующих органов. Про-

---

[106] Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб., 2003. С. 180–181.

[107] Там же. С. 181.

[108] Берензон А. Д., Гудкович К. Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействием с ними при осуществлении общего надзора. М., 1976.

[109] Законность. 2008. № 3.

куратура распространяет свою деятельность на объекты, не подчиненные ей в административном отношении, и не ограничена рамками той или иной отрасли хозяйства[110].

Совершенно точно отмечено, что по своей политической и юридической природе прокурорский надзор качественно отличается от контроля за соблюдением законов со стороны исполнительной власти тем, что распространяется на все органы исполнительной власти, на представительные органы, причем в очень специфичной форме и охватывает все без исключения сферы правовых отношений[111].

По мнению Е. Р. Ергашева, «критерием разграничения прокурорского надзора и контроля является сравнительный анализ функций: для прокуратуры надзор за исполнением законов – основная функция, а для органов контроля, которые входят в структуру исполнительной власти, контроль не основная и не единственная функция. Имеются также различия в объекте и пределах прокурорского надзора и государственного контроля.

Так, объектом государственного контроля является оперативная деятельность подконтрольных субъектов по фактическому исполнению законов, подзаконных актов, инструкций и т.д., в то время как объектом прокурорского надзора является только исполнение законов поднадзорными субъектами»[112]. Аналогичную точку зрения

---

[110] Бессарабов В. Г. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля за исполнением законов в РФ // Органы государственного контроля за соблюдением законодательства в экономике и социальной сфере РФ: функциональные полномочия, правоприменительная практика, прокурорский надзор (сб. науч.-метод. Тр.). Орел: изд. дом «Орлик», 2003. С. 132.

[111] Там же. С. 132.

[112] Ергашев Е. Р. Принципы института надзора за исполнением законов // Исполнительное право. 2006. № 3; Ергашев Е. Р. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права: Монография. Екатеринбург: Издательский дом «УрГЮА», 2007. С. 129.

высказывает в своем исследовании и М. М. Черепанов, подчеркивая, что деятельность государственных контролирующих органов предполагает максимальное вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемых субъектов, в объект же прокурорского надзора входит лишь исполнение законов поднадзорными прокуратуре субъектами, включая издание ими правовых актов[113].

Принципиальное различие прокуратуры и органов контроля состоит в том, что прокуратура по своей сути является универсальным органом правозащиты, охранителем законных прав и интересов граждан, юридических лиц, общества и государства. На прокуратуру возложен надзор за исполнением законов различными субъектами правоприменения, включая все правоохранительные и контролирующие органы. Таким образом, прокурорский надзор практически (за редким исключением) имеет всеобщий (всеохватывающий) характер[114]. Профессор В. Б. Ястребов верно подчеркивает, что прокуратура является единственным государственным органом, для которого надзор за исполнением законов составляет смысл, сущность и основу деятельности[115].Д.А. Гонибесов в своем исследовании высказывает суждение, что прокурорский надзор наполнен своим собственным содержанием. Он также подчеркивает уникальность правового статуса Российской прокуратуры в государственном

---

[113] Черепанов М. М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 20–21.

[114] Алексеев А. И. Разнообразие в единстве: соотношение прокурорского надзора и контроля // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. М., 1996. № 152. С. 5.

[115] Ястребов В. Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. М., 1997. С. 15–17.

механизме, обращает внимание на то, что прокуратура, как институт государственной власти, индивидуальна[116].

В научной литературе встречаются и иные точки зрения по вопросу соотношения прокурорского надзора с государственным контролем. Так, В. Ю. Шобухин, не отрицая содержательного различия прокурорско-надзорной и государственно-контрольной деятельностей, считает, что есть все основания говорить о перспективах их консолидации, под эгидой отдельной, теоретически обоснованной в науке четвертой ветви государственной власти – надзорно-контрольной[117].

Ряд ученых относят органы прокуратуры к органам контроля. Например, Е. В. Шорина отмечает, что «прокуратура рассматривается как орган контроля и занимает особое место в данной системе органов»[118], С. А. Лвакьян и Г. В. Барабашев трактуют прокурорский надзор как общий контроль[119].

Следует заметить, что такие выводы являются сомнительными, поскольку, на наш взгляд, органы надзора и контроля должны быть разграничены потому, что их роль и функции, в том числе по защите трудовых прав граждан, не тождественны, а их полномочия разнородны по содержанию. На основании проведенного анализа со-

---

[116] Гонибесов Д. А. Надзор прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Автореф. дис. … канд. юрид. наук, Екатеринбург, 2007. С. 18.

[117] Шобухин В. Ю. Прокурорский надзор и государственный контроль // Право и государство: теория и практика. 2005. № 7. С. 149–150; Шобухин В. Ю. Прокуратура – основа надзорно-контрольной власти в России // Государство и право. 2007. № 11. С. 92–93.

[118] Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления. М., 1981. С. 110.

[119] Лвакьян С. А., Барабашев Г. В. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вести. МГУ. Серия Право, 1984. № 1. С. 14.

отношения надзора и государственного контроля следует предложить схематическое деление специально уполномоченных государственных органов, которые обязаны обеспечить соблюдение работодателями норм трудового законодательства.

Органом надзора является только прокуратура Российской Федерации. В соответствии с ч. 4 ст. 353 Трудового кодекса РФ 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.

Общегосударственный надзор за исполнением трудового законодательства Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры осуществляют в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Только на прокуратуру Российской Федерации возложено осуществление надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на ее территории законов. В рамках настоящего исследования это надзор за исполнением конституционных норм в сфере труда, а также норм трудового законодательства органами представительной (законодательной) и исполнительной власти, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, физическими лицами – индивидуальными предпринимателями, а также за соблюдением ими трудовых прав и свобод человека и гражданина. Ни одному другому органу не поручено осуществление надзора в тех границах, которые очерчены Конституцией Российской Федерации и Фе-

деральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Целью этого надзора, которая поставлена перед прокурорской системой за исполнением трудового законодательства, является обеспечение верховенства Конституции РФ, законов в сфере труда, единства и укрепления законности в сфере социально-трудовых отношений, защита трудовых прав и интересов работников всех организаций вне зависимости от их правового статуса.

В целом вся надзорная деятельность прокуратуры ориентирована и направлена на защиту конституционной законности и прав граждан, в том числе социально-трудовых прав. Совершенно справедливо отмечает А.Х Казарина, что в русле новых концептуальных задач обоснованным представляется переход от принципа сплошного надзора к принципу проблемного надзора, сосредоточенного на исполнении базовых положений законодательства, определяющего выполнение социальных программ[120].

Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства в настоящее время является приоритетным направлением в работе прокуроров всех уровней.

Роль прокурора по защите конституционных прав граждан в сфере труда является главенствующей. По данным прокурорской статистики, около 60% нарушений в сфере социального блока приходятся на нарушения трудовых прав[121] и они, к сожалению, имеют неблагополучную тенденцию к росту. Так, только за 2004 г. их число увеличилось более чем в 2 раза, а значительный рост, зафиксированный в первой половине 2005 г., а также

---

[120] Казарина А.Х. К вопросу о новой модели прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экономики // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: в 2 ч. Часть 1. Тезисы науч.-практ. конф. Институт повышения квалификации руководящих кадров Ген. прокуратуры РФ. М., 2005. С. 43.

[121] Воеводина Т.Г. Проверки исполнения законодательства об оплате труда // Законность. 2006. № 7. С. 14.

в 2006 г. изменил их удельный вес в составе всех нарушений, выявленных в социальной сфере, достигнув 76 %[122].

Прокурорами выявляется множество нарушений трудовых прав граждан, так за 2007 г. прокурорами выявлено более 700 тыс. нарушений трудового законодательства, опротестовано около 67 тыс. незаконных правовых актов, в интересах граждан в суды направлено более 277 тыс. заявлений, внесено 57 тыс. 312 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено около 32 тыс. лиц, объявлено 21 тыс. 52 предостережения о недопустимости нарушений закона, по постановлению прокурора в административном порядке наказаны более 41 тыс. лиц.

Следует отметить, что прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства распространяется на всей территории Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации единая федеральная централизованная система органов, подчиненная Генеральному прокурору РФ, действующая от имени Российской Федерации. Основной целью прокурорской деятельности является полное устранение нарушений норм законов и способствующих им обстоятельств, уменьшение в последующем общего количества правонарушений, и, следовательно,

---

[122] Бессарабов В.Г. Роль прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина // Роль российской прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина. Роль компетентных органов прокуратуры в вопросах экстрадиции и оказания правовой помощи по уголовным делам. Материалы 2-го международного семинара под эгидой Совета Европы. М., 2004. С. 36.; Макашева А.Ж. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства в сфере трудовых отношений //Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации: науч.-практ. конф. СПб.: С.-Петербург. Юрид. инст. Ген. прокуратуры РФ, 2005. С. 53; Тризно И.Н. Методическое обеспечение прокурорского надзора в сфере соблюдения трудовых прав граждан // Трудовое право. 2007. № 11.

укрепление законности. Органы прокуратуры в своей деятельности независимы от федеральных органов исполнительной власти, от органов законодательной и исполнительной власти субъектов федерации, органов местного самоуправления. Это позволяет прокурорам при осуществлении надзора действовать только в интересах и рамках закона, вне зависимости от решений иных государственных органов, их указаний, запретов и т.п.

Другая группа органов – это субъекты государственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативно-правовых актов о труде. Государственный контроль в сфере труда осуществляется Федеральной инспекцией труда, которая является структурным подразделением Федеральной службы по труду и занятости. Данная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы[123]. Федеральная служба по труду и занятости находится в введении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Во исполнение указа Президента РФ от 09.03.2004. № 314 (в ред. от 24.09.2007 № 1274, 12.05.2008 № 724, от 07.10.2008 № 1445, с изменениями, внесенными указами Президента от 27.03.2006 № 261) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» принято Постановление Правительства Российской Федерации от 6.04.2004 № 156 «Вопросы федеральной службы по труду и занятости» (в ред. от 2.11.07 № 738)[124], в котором указано, что государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных

---

[123] П. 1 положения «О федеральной службе по труду и занятости», утвержденное постановлением Правительства РФ от 30.06. 2004. № 324 (в ред. от 05.09.07 № 559 // Росс. газета, 2004. 8 июля; СЗ РФ. 10.09.2007, № 37. Ст. 4455.

[124] Росс. газета, № 74, 9 апреля2004; С.З. РФ.2007 № 46, ст. 5579.

правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляется входящей в состав Федеральной службы по труду и занятости Федеральной инспекцией труда.

Роль Федеральной инспекции труда в защите трудовых прав граждан велика. Так, в 2007 г. государственными инспекциями труда в субъектах Российской Федерации было проведено более 238 тыс. проверок по вопросам соблюдения законодательства о труде, из которых свыше 136 тыс. проверок по вопросам охраны труда работников (в 2006 г. всего проведено 236,2 тыс. проверок). В ходе проведенных в 2007 г. всех видов проверок госинспекторами труда было выявлено более 1,85 млн нарушений трудовых прав работников, в том числе около 1,4 млн нарушений, связанных с охраной труда[125].

Надзор за исполнением трудового законодательства и соблюдением трудовых прав граждан, как было сказано ранее, осуществляет только Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры. Полагаем, что законодатель в ст. 354 ТК РФ необоснованно уполномочивает органы Федеральной инспекции труда и надзорными, и контрольными функциями. На основании этого, целесообразно ч. 1 ст. 354 ТК РФ изложить в следующей редакции: «Федеральная инспекция труда – это единая централизованная система, состоящая из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальных органов (государственных инспекций труда)».

В своей деятельности государственные инспекции труда тесно взаимодействует с другими органами кон-

[125] См.: Отчет об основных результатах деятельности Федеральной службы по труду и занятости за 2007 г.

троля, органами прокуратуры, правоохранительными органами, судом, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, профессиональными союзами, объединениями работодателей, другими организациями. Например, 12 февраля 2005 г. Государственной инспекцией труда г. Санкт-Петербурга направлен материал в прокуратуру Адмиралтейского района г. Санкт-Петербурга для решения вопроса о привлечения к уголовной ответственности генерального директора ООО «Фитолон», поскольку в ходе проверки была выявлена задолженность по заработной плате перед работниками на сумму 404651 руб. за период октябрь 2004 г. – январь 2005 г., в нарушение ст. 140 ТК РФ в организации не произведен окончательный расчет с 24 уволенными работниками на сумму 345 528 руб.[126].

Государственная инспекция труда в Ярославской области также взаимодействует с прокуратурой. Так, прокурорами районов и специалистами Государственной инспекции труда в Ярославской области проводятся совместные проверки соблюдения трудового законодательства. Так, распоряжением прокурора области создана рабочая группа по проверке соблюдения законодательства при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности ОАО «СК-Премьер» с привлечением работников УВД Ярославской области, а также специалистов Государственной инспекции труда в Ярославской области[127].

---

[126] Бердников М. М., Голомолзин А. Н. Нарушения законодательства об охране труда // Справочник кадровика. 2006. № 8.

[127] Максуров А. А. Координация усилий правоохранительных и контролирующих органов в сфере защиты права граждан на оплачиваемый труд // Трудовое право. 2007. № 10; Трудовое право. 2007. № 11.

Особый контроль в сферах промышленной безопасности, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, безопасности электрических и тепловых установок и сетей, а также в сфере безопасности при использовании атомной энергии осуществляют федеральные органы исполнительной власти в установленной сфере деятельности. К ним относятся, например, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Государственный контроль за безопасным ведением работ в отдельных отраслях промышленности, а также энергетический и атомный контроль осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. Правомочия, компетенция, основные права этого органа определены в Положении о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 401 «О федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (в ред. от 29.05.2008 № 404)[128], а также ст. 366, 367, 369 ТК РФ.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и осуществляет функции по контролю в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка. Действует она в соответствии с Положением «О Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации

[128] Рос. газета. 2004. 11 августа; СЗ РФ, 2008. № 22. Ст. 2581.

от 30.06.2004 г. № 322 (в ред. от 14.12.2006 № 767)[129], постановлением Правительства Российской Федерации от 06.04.2004 № 154 «Вопросы федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» (в редакции постановления Правительства РФ от 16.12.2004 № 803)[130], а также ст. 368 ТК РФ, и находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. В систему санитарно-эпидемиологического надзора входят также территориальные органы, созданные для осуществления указанного надзора в субъектах РФ, муниципальных образованиях и на транспорте.

Органы исполнительной власти субъекта федерации и органы местного самоуправления также осуществляют контроль за соблюдением трудового законодательства на соответствующей территории субъекта РФ, муниципального образования. Данная группа органов будет рассмотрена в нашем исследовании на примере Новосибирской области.

Так, на основании постановления губернатора Новосибирской области от 07.07.2007 г. № 279 (в ред. от 14.08.2007 № 326) «О департаменте труда и занятости населения Новосибирской области»[131] на территории Ново-

[129] Рос. газета. 2004. 8 июля; СЗ РФ 2006, № 52 (ч. 3). Ст. 5587.

[130] Рос. газета. № 74. 2004. 9 апреля; СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5477.

[131] Сов. Сибирь. 2007. 17 июля.

сибирской области действует областной исполнительный орган государственной власти Новосибирской области, осуществляющий исполнительно-распорядительную деятельность в сфере труда и занятости – Департамент труда и занятости населения Новосибирской области (далее по тексту – Департамент). Департамент осуществляет контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях бюджетной сферы; качеством проведения аттестации рабочих мест по условиям труда в организациях области; реализацией областных целевых программ в сфере трудовых отношений и другие. Департамент имеет право проводить проверки в сфере труда; давать разъяснения; утверждать методические документы в сфере социально-трудовых прав; требовать в судебном порядке ликвидации или прекращения деятельности организации, ее структурного подразделения при выявлении нарушений требований охраны труда; при установлении нарушений требований охраны труда определять объем и порядок процедуры внеочередной проверки знаний по охране труда руководителей и специалистов организаций.

Администрацией Новосибирской области систематически анализируется, обобщается работа по защите трудовых прав работников. Так, губернатором Новосибирской области принято распоряжение от 9.03.2005 № 219-р «О дополнительных мерах по защите трудовых прав работников», в котором указано, что «руководителям областных исполнительных органов государственной власти, структурных подразделений администрации области в целях предупреждения нарушений, принять дополнительные меры по усилению внутриведомственного государственного контроля за соблюдением трудо-

вого законодательства в подведомственных организациях». В п. 3 вышеуказанного распоряжения предписано Департаменту агропромышленного комплекса Новосибирской области во взаимодействии с главами муниципальных районов области принять дополнительные меры, способствующие своевременной и полной выплате заработной платы работникам сельскохозяйственных организаций области.

Таким образом, выявленное в ходе настоящего исследования схематичное деление органов государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, органы государственного контроля за соблюдением трудового законодательства и надзора необходимо разграничить. Здесь следует отметить, что прокуратура Российской Федерации осуществляет от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов органами контроля, об этом прямо указано в ст. 1, 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а органы контроля осуществляют не надзор, а контроль за соблюдением трудового законодательства.

Во-вторых, органы надзора и органы контроля за соблюдением трудового законодательства различны по поднадзорности территорий и организаций. Так, Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, Федеральная инспекция труда осуществляют общегосударственный надзор и контроль соответственно на всей территории Российской Федерации. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, а также Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляют контроль хотя и на всей территории

России, но только в отдельных отраслях промышленности и экономики, т.е. имеются ограничения по объектам. Что касается органов исполнительной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления, то они осуществляют контроль за соблюдением трудового законодательства лишь в рамках территории субъекта федерации, муниципального образования.

В-третьих, несмотря на различия в полномочиях, поднадзорности территории и организаций, органы надзора и контроля за исполнением трудового законодательства объединяют единые цели, задачи. К ним относятся: обеспечение соблюдения и защиты трудовых прав и свобод граждан, включая право на безопасные условия труда, своевременную выплату заработной платы и т.п. Кроме того, для достижения поставленных целей органы прокуратуры должны более активно взаимодействовать со всеми органами контроля в сфере труда, обмениваться информацией, накопленным опытом разнообразных методов выявления нарушений и т.п. Безусловно, каждый орган контроля, надзора имеет специфику, особенности своих полномочий в процессе выявления, пресечения нарушений в сфере труда. Однако это не исключает того, что названные органы должны взаимодействовать и оказывать друг другу содействие в общей работе. Только совместными действиями органов надзора и контролирующих органов за соблюдением трудового законодательства в Российской Федерации можно достичь снижения количества нарушений в сфере социально-трудовых прав.

Одной из главных предпосылок слаженной работы органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде является, по мнению А.В. Яковлевой, систематизация мероприятий, осуществляемых ими, путем создания единых правил (стандартов) деятельности

в области государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, которые упорядочивали бы функционирование различных частей надзорно-контрольного механизма, служили бы им правовыми ориентирами в правозащитной деятельности[132].

На практике наиболее часто используются обмен информацией, проведение совместных проверок, как плановых, так и по конкретному обращению. Определенные формы взаимодействия вытекают из компетенции соответствующего органа. Так, материалы проведенной любым из органов контроля проверки могут быть направлены в государственную инспекцию труда для возбуждения производства по делу об административном правонарушении либо в прокуратуру для принятия соответствующих мер реагирования к виновным лицам.

В заключение данного параграфа следует обратить внимание на то обстоятельство, что при развитии органов государственного контроля, особое значение приобретает прокурорский надзор за этими органами. На прокуратуру возложен надзор за исполнением законов различными субъектами правоприменения, включая правоохранительные и контролирующие органы. Так, А.И. Алексеев, отмечая важное значение контролирующих органов в предупреждении правонарушений, подчеркивает, что «осуществляя надзор за исполнением законов органами контроля, прокуроры обеспечивают законность издаваемых ими правовых актов, в том числе касающихся предупреждения правонарушений, соблюдение ими требований законодательства, регулирующего их деятельность, включая превентивную, направленную на пресечение правонарушений, устранение обстоятельств, способствующих им;

---

[132] Яковлева А.В. О системной подходе к повышению эффективности государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства // Трудовое право. 2006. № 9. С. 73.

правомерность применения этими органами мер принуждения, имеющих предупредительное значение»[133].

Этот вопрос исследовали и другие ученые в области прокурорского надзора. Так, В.Г. Бессарабов полагает, что необходимость надзора за исполнением законов контролирующими органами обусловлена той существенной ролью, которую они играют в механизме обеспечения законности. Прокурорский надзор оказывает дисциплинирующее влияние на контрольную деятельность, способствует повышению уровня и профессионализма, достижению высоких показателей в работе[134].

Совершенно справедливую точку зрения высказывает В.Г. Бессарабов, что по своему назначению, статусу, полномочиям контролирующие органы призваны первыми обнаруживать допускаемые на практике отклонения от требований закона. Это должен быть самый надежный фильтр для «улавливания» правонарушений. Прокуроры должны внимательно следить за тем, чтобы возложенные на контролирующие органы функции по выявлению и устранению нарушений закона неуклонно исполнялись[135].

Все вышеперечисленные органы контроля и органы прокуратуры для улучшения, стабилизации ситуации в сфере соблюдения трудовых прав граждан долж-

---

[133] Алексеев А.И. Должна ли прокуратура заниматься предупреждением преступлений // Законность. 2002. № 2. С. 9–14; Герасимов С. Предупреждение преступности: теория, опыт, проблемы // Законность. 2002. № 2. С. 2–7.

[134] Бессарабов В.Г. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля за исполнением законов в РФ // Органы государственного контроля за соблюдением законодательства в экономике и социальной сфере РФ: функциональные полномочия, правоприменительная практика, прокурорский надзор: (сб. науч.-метод. Труд.). Орел: Изд. дом «Орлик», 2003. С. 133.

[135] Там же. С. 133.

ны взаимодействовать. При этом роль координаторов должны на себя взять районные прокуроры и прокуроры субъектов федерации. На сегодня не достигнуто, на наш взгляд, должного уровня сотрудничества, в связи с чем есть предпосылки для работы органов прокуратуры в этом направлении. Так, для достижения положительных результатов органам прокуратуры необходимо чаще проводить совместные проверки, привлекать различных специалистов органов контроля для оценки уровня соблюдения трудовых прав в организациях, обмениваться соответствующей информацией, использовать в работе накопленный опыт, разнообразные методы выявления нарушений, которые применяют в своей работе контролирующие органы и т. п.

По мнению В. Г. Бессарабова, взаимодействие органов прокуратуры с контролирующими органами позволяет располагать им своевременной, надежной и полной информацией о правонарушениях. Обладая такой информацией, прокуроры получают возможность целенаправленно и эффективно планировать свою деятельность, в высшей степени избирательно обеспечивать приложение собственных усилий к решению конкретных задач устранения нарушений законов. Правильно организованное взаимодействие прокуратуры с контролирующими органами положительно сказывается на создании обстановки неотвратимости ответственности за правонарушения[136]. По справедливому замечанию В. Г. Бессарабова, использование возможностей контролирующих органов

[136] Бессарабов В. Г. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля за исполнением законов в РФ // Органы государственного контроля за соблюдением законодательства в экономике и социальной сфере РФ: функциональные полномочия, правоприменительная практика, прокурорский надзор (сб. науч.-метод. труд.). С. 135.

способно существенно усилить надзорный потенциал прокуратуры[137].

На наш взгляд, органы прокуратуры должны координировать и взаимодействие между органами контроля, для этого необходимо создавать рабочие группы, в состав которых должны быть включены специалисты органов контроля, представители органов исполнительной власти субъекта Федерации или органов местного самоуправления. Работа этих групп должна строиться по планам работы на квартал или полугодие, по согласованию с прокурором района или субъекта федерации.

Немаловажная роль в деле защиты трудовых прав граждан отведена организации и проведению межведомственных совещаний, а также семинаров по различным проблемным вопросам в сфере соблюдения трудовых прав граждан. В последнее время органы прокуратуры недостаточно обращают внимание на данное направление работы, что приводит на практике к разобщенности в понимании и разрешении ряда вопросов в сфере труда.

Тревожная тенденция складывается по защите трудовых прав граждан в части разрешения соответствующих заявлений: зачастую органы прокуратуры не проводят проверки по фактам нарушения прав в сфере труда, направляя заявления на рассмотрение в органы федеральной инспекции труда. С этим столкнулись, например, территориальная Санкт-Петербурга и Ленинградской области организация профсоюза работников здравоохранения РФ, первичная профсоюзная организация ОАО «Морской порт Санкт-Петербурга». По мнению В. А. Сафонова, органы прокуратуры, извещенные о фактах нарушения закона, должны проводить соответствующую

[137] Бессарабов В. Г., Кашаев К. А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: изд. дом «Городец», 2007. С. 214.

проверку и направлять материалы проверки в органы федеральной инспекции труда для принятия решения о привлечении соответствующего должностного лица к административной ответственности[138].

Соглашаясь с мнением В. А. Сафонова, хотелось бы дополнить, что органы прокуратуры в случае проверки большого количества объектов вправе привлекать в соответствии со ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» к их проведению специалистов контролирующих органов либо поручать им проведение проверки в соответствующей части их компетенции. Подобный подход позволит органам прокуратуры проводить проверки по каждому поступившему заявлению, а кроме того, осуществлять полное и тесное взаимодействие с органами контроля в сфере соблюдения трудовых прав граждан.

Вышеперечисленные положительные тенденции в работе органов прокуратуры, связанные с сотрудничеством соответствующих контролирующих органов, будут способствовать выполнению возложенных на органы прокуратуры задач и полномочий в сфере исполнения трудового законодательства и соблюдения трудовых прав граждан.

---

[138] Сафонов В. А. Взаимодействие органов прокуратуры и профессиональных союзов по защите трудовых прав граждан // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации. науч.-практ. конф. СПб.: С.-Петербург. юрид. ин-т Ген. прокуратуры РФ, 2005. С. 149–150.

Глава 2. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

§ 1. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства

Понятие предмета прокурорского надзора на протяжении многих лет исследовалось советскими учеными-юристами. Они по-разному определяли предмет и пределы «общего» надзора[139]. Следует сказать, что все авторы по-своему были правы и данные определения отвечали политическим запросам, а в известной степени и реалиям прокурорского надзора советского времени. Их наблюдения и выводы, добытые в процессе изучения данного вопроса, приводят к взаимному обогащению и уточнению этого понятия.

Более емкое определение предмета прокурорского надзора в советское время было предложено, на наш взгляд, В. В. Гавриловым. Подробное и обстоятельное исследование данного вопроса привело его к выводу, что предметом прокурорского надзора является: 1) исполнение законов, т. е. соответствие: а) нормативных актов, издаваемых под-

[139] Лебединский В. Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора. /под ред. В. А. Болдырева. М.: Юриздат., 1954. С. 61–77; Лебединский В. Г., Каленов Ю. А. Прокурорский надзор в СССР (очерки по курсу). М.: Юриздат., 1957. С. 71–76; Березовская С. Г. Общий надзор советской прокуратуры: лекции для студентов ВЮЗИ. М., 1957. С. 5–21; Надзор прокуратуры за соблюдением трудового законодательства / под ред. Я. Л. Киселева, А. А. Абрамовой. М.: Изд-во МГУ, 1965. С. 57–59; Емельянов С. А. Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры. М.: Юрид. лит., 1980. С. 14–18; Гаврилов В. В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Предмет, объект, функции, компетенция / под ред. В. И. Новоселова. Саратов: Изд-во Саратов. Ун-та, 1984. С. 10–58.

надзорными прокуратуре органами и должностными лицами; б) действий этих органов и лиц – предписывающим, запретительным и разрешительным указаниям, содержащими в Конституции, законодательных актах, правовых актах; 2) соблюдение законов гражданами; 3) принятие поднадзорными органами и лицами мер к предупреждению нарушений законов – в целях повсеместного установления, несмотря ни на какие местные и ведомственные различия, режима законности и правопорядка[140].

В настоящее время определение предмета «общего» надзора также широко обсуждается среди ученых и практиков, являясь при этом дискуссионной темой[141]. Рассматривая вопросы предмета и объекта прокурорского надзора, В.Г. Клочков обращает внимание на то, что под предметом любой практической деятельности обычно понимается его содержание, характер, особенность, достижение конкретного позитивного результата[142].

---

[140] Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Предмет, объект, функции, компетенция / под ред. В.И. Новоселова. Саратов: Изд-во Саратов. Ун-та, 1984. С. 58.

[141] См.: Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: учеб. М.: ИКД «Зерцало-М», 2001. С. 109; Настольная книга прокурора. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, изд-во «Экслит», 2002. С. 206–210, 227; Прокурорский надзор: Учебник /под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт-Издат, 2003. С. 114–119; Прокурорский надзор: учебник для вузов / по ред. проф. Галустьяна. М., 2004. С. 115–118; Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2004. С. 202–205; Никитин Л.Н., Рохлин В.И., Никитин Е.Л. Прокурорский надзор в Российской Федерации / под ред. В.И. Рохлина. СПб., 2005. С. 118–120; Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: Изд. Дом «Городец», 2007. С. 200–207.

[142] Клочков В.Г. Объект и предмет прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: в 2 ч. Ч. 1: Тез. науч.-практ. конф. / Ин-т повышения квалификации руководящих кадров Ген. прокуратуры РФ. М., 2005. С. 45.

Следует отметить, что большинством авторов определение предмета «общего» надзора дается, прежде всего, исходя из анализа ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее по тексту – Закон о прокуратуре). Например, по мнению В. Н. Галузо, предмет прокурорского надзора представляет собой совокупность двух частей: исполнение действующих законов органами и должностными лицами, осуществляющими административно-распорядительную деятельность; обеспечение соответствия законам правовых актов этих же органов и должностных лиц[143].

Вменяя прокурорам в обязанность осуществление надзора за исполнением законов, законодатель в Законе о прокуратуре не определил пределы понятия «закон». В связи с этим в теории и на практике возникают дискуссии относительно данной проблемы.

Так, одни авторы придерживаются той позиции, что исходя из буквального толкования Закона о прокуратуре к категории «закон» следует отнести Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, а также федеральные законы и законы субъектов Федерации. Что касается подзаконных актов, то прокурор обязан их знать, но это не означает необходимости осуществления надзора за их исполнением, поэтому исполнение подзаконных актов – это предмет заботы органов исполнительной власти, контролирующих органов, в связи с чем в предмет прокурорского надзора не входит надзор за исполнением подзаконных актов[144].

---

[143] Прокурорский надзор: учеб. для вузов / по ред. проф. М. Ю. Галустьяна. М., 2004. С. 117.

[144] Российский прокурорский надзор / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2001. С. 188; Настольная книга прокурора. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, изд-во «Экслит», 2002. С.208–209; Прокурорский надзор: учеб. для вузов /под ред. А. Я. Сухарева. М.: Норма, 2003. С. 205–207; Викторов И. С., Бессарабов В. Г., Алексее-

Другие ученые полагают, что термин «закон», употребляемый в ст. 21 Закона о прокуратуре, следует трактовать шире его буквального значения, близкого к термину «законодательство». Так, например, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации регулируют общественные отношения, касающиеся различных сфер жизни и деятельности общества и обязательны для исполнения на всей территории России. Нередко акты Президента РФ и Правительства РФ выполняют роль первичного или единственного источника правового регулирования, поскольку те или иные общественные отношения законодательно не урегулированы. Таким образом, высказывается иная научно обоснованная позиция о том, что в предмет «общего» надзора входит надзор за исполнением подзаконных актов, к числу которых могут быть отнесены указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и иные нормативные акты[145].

ва Д.Г., Швецов А.Б. Охрана труда в Российской Федерации: новое законодательство, правоприменительная практика и прокурорский надзор. М.: Юрлитинформ, 2004. С. 66–67; Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: Изд. Дом «Городец», 2007. С. 210. Среди ученых советского времени также были сторонники данной позиции: см., например: Маркелов Т.Л. Пределы прокурорского надзора за точным исполнением законов // Сов. гос-во и право. 1974. № 8. С. 73.

[145] Прокурорский надзор: учеб. /под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт-Издат, 2003. С.116; Прокурорский надзор: учеб. для вузов / по ред. проф. Галустьяна. М., 2004. С. 117; Якимович Ю.К. Прокурорский надзор в современной России // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: в 2 ч. Ч. 1. Тез. науч. – практ. конф. / Ин-т повышения квалификации руководящих кадров Ген. прокуратуры РФ. М., 2005. С. 16–17; Терентьева Е.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере оборота гражданского, служебного, боевого ручного стрелкового и холодного оружия: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 19; Ергашев Е.Р. Компетенция прокуратуры Российской Федерации: учеб. пособие. Екатеринбург: Изд. дом «Урал. гос. юрид. акад.», 2008. С. 29–30.

В советский период многие ученые также разделяли точку зрения, что, осуществляя надзор за исполнением законов, прокурор неизбежно проверяет кроме того и исполнение тех нормативных актов, которые изданы во исполнение законов[146].

Исследуя данный вопрос, В.И. Басков и Б.В. Коробейников отмечают, что законодатель не предоставляет прокурору права осуществлять надзор за исполнением непосредственно указов Президента и актов Правительства РФ, так как они сами, согласно Конституции РФ (ст. 90, 115) должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам, т.е. носят подзаконный характер. Кроме того, ст. 21 Закона о прокуратуре не предусматривает права прокурора осуществлять надзор за их соответствием Конституции РФ и законам. Такое положение, по мнению ученых, является очевидным пробелом законодательства, носящим политический характер. Сказанное не лишает возможности прокуроров принимать меры в случаях выявления фактов неисполнения указов Президента РФ и актов Правительства РФ или их несоответствия закону. Однако эти меры носят не надзорный характер (информирование о выявленных нарушениях законности Президента РФ или Правительства РФ)[147].

Рассматривая вопрос о предмете «общего надзора», А.Х. Казарина считает, что в период административной реформы прокурор должен осуществлять надзор за исполнением нормативных указов Президента как квазизаконодательных актов и постановлений Правительства

---

[146] Березовская С.Г. Сущность прокурорского надзора в СССР // Правовые гарантии законности в СССР.М., 1972. С. 95; Берензон А.Д., Мелкумов В.Г. Работа прокурора по общему надзору (Вопросы общей методики). М.: Юрид. лит., 1974. С. 12–50.

[147] Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. учеб. М.: ИКД «Зерцало-М», 2001. С. 109.

РФ, которые устанавливают порядок деятельности государственных органов. При включении в предмет прокурорского надзора подзаконных нормативных правовых актов необходимо руководствоваться следующими критериями: подзаконные нормативные правовые акты должны исходить от Президента РФ и Правительства РФ; эти акты должны быть изданы по специальному полномочию[148]. Думается, что такая позиция вполне оправданна реалиями действующего законодательства.

С точки зрения теории государства и права, Конституции Российской Федерации термин «закон» применяется в широком смысле слова, как вся совокупность нормативно-правовых актов[149] и основанных на них правоприменительных актов. При этом, например, нередко акты Президента и Правительства Российской Федерации выполняют роль первичного или единственного источника правового регулирования, поскольку те или иные общественные отношения законодательно не урегулированы.

«На стадии правоприменения, реализации норм права, – подчеркивает профессор В.М. Сверых, – принцип законности означает строгое следование государственных органов и должностных лиц действующим законам, иным нормативно-правовым актам, которыми закреплена их компетенция, порядок разрешения дел и пересмотра актов применения права, вступающих в законную силу»[150].

Мы солидарны по данному дискуссионному вопросу с учеными, которые трактуют термин «закон» шире его буквального значения, поскольку полагаем, что нормы

[148] Казарина А.Х. Предмет общего надзора // Законность, 2004. № 11. С. 7–8; Казарина А.Х. Сущность, предмет и задачи надзора за соблюдением законов // Прокурорский надзор в Российской Федерации / под ред. А.А. Чувилева. М., 1999. С. 120.

[149] Сверых В.М. Теория государства и права / Отв. ред. проф. С.А. Чибиряев. М., 1998. С. 295–310.

[150] Там же. С. 297.

федеральных законов зачастую прямо содержат отсылочные положения к иным нормативно-правовым актам, например, к указам Президента РФ, постановлениям Правительства Российской Федерации. В некоторых случаях исполнение законов немыслимо без исполнения подзаконных актов. Кроме того, подзаконные акты направлены на реализацию законодательных норм и они, как правило, тесно взаимосвязаны с соответствующими законами.

В обоснование своей позиции приведем следующий пример: согласно ст. 66 ТК РФ трудовая книжка является основным документом о трудовой деятельности и трудовом стаже работника. Форма, порядок ведения и хранения трудовых книжек, а также порядок изготовления бланков трудовых книжек и обеспечения ими работодателей устанавливаются Правительством Российской Федерации. Во исполнение ст. 66 ТК РФ принято постановление Правительства РФ от 16.04.2003 № 225 «О трудовых книжках» (в редакции постановления Правительства РФ от 19.05.2008 № 373), которым утверждены Правила ведения и хранения трудовых книжек[151] и постановление Минтруда России от 10.10.2003 № 69 «Об утверждении инструкции по заполнению трудовых книжек»[152]. Таким образом, осуществляя надзор за исполнением трудового законодательства (в части ст. 66 ТК РФ), прокуроры обязаны проверять исполнение работодателем норм вышеназванного постановления Правительства РФ «О трудовых книжках» и постановления Минтруда России. Наглядным примером может является и указание первого заместителя прокурора Новосибирской области от 22.01.2004 г. № 3/7, в соответствии с которым всем горрайпрокурорам, специализированным, транспортным

[151] СЗ РФ. 2003. № 16. Ст. 1539; Рос. газета 2004. 23 сентября; Рос. газета. 2008. 24 мая.

[152] Российская газета. 2003. 19 ноября.

прокурорам области поручено организовать на поднадзорных предприятиях, использующих труд наемных работников, проверки исполнения требований постановления Правительства РФ от 16.04.2003 № 225 о введении в действие трудовых книжек нового образца, оценить состояние дел на предприятиях по данному вопросу[153].

Можно привести еще один пример: в сфере образования в связи с особенностями режима работы отдельных категорий работников, например, педагогических работников образовательных учреждений, их трудовые права, в частности, право на отдых, регламентируются постановлениями Правительства РФ. Так, в соответствии со ст. 334 ТК РФ продолжительность ежегодного основного удлиненного оплачиваемого отпуска устанавливается Правительством РФ, в связи с чем Правительством РФ принято постановление от 01.10.2002 № 724 «О продолжительности ежегодного основного удлиненного оплачиваемого отпуска, предоставляемого педагогическим работникам» (в редакции Постановления Правительства РФ от 11.05.2007 № 283)[154].

Таким образом, на наш взгляд, сужение предмета прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства только рамками закона не является обоснованным. Однако здесь необходимо сделать ряд уточнений. Во-первых, в предмет прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства должны быть включены не все подзаконные акты, а только те, которые имеют нормативный характер, а во-вторых, уровень

---

[153] Сборник организационно-методических документов по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокуратуры Новосибирской области. Новосибирск, 2004. С. 314.

[154] Рос. газета. 2002. 5 октября; Рос. газета. 2003. 5 декабря; Рос. газета, 2007. 11 мая.

подзаконных актов должен соответствовать уровню высших органов государственной власти, у которых имеются специальные полномочия в их издании. Такие полномочия в России предоставлены Президенту РФ (ст. 90 Конституции Российской Федерации) и Правительству РФ (ст. 115 Конституции Российской Федерации).

С учетом изложенного считаем, что при проведении прокурорских проверок в организациях всех форм собственности прокурорам необходимо обращать внимание на исполнение не только законов о труде, но и нормативно-правовых актов в сфере труда, которые изданы на их основе. В этих подзаконных нормативных правовых актах должен быть прописан механизм их исполнения, т.е. в них должны быть изложены конкретные требования, направленные на обеспечение соблюдения закона (сроки, порядок, процедуры и иные механизмы исполнения закона).

Предмет прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства, на наш взгляд, можно рассматривать в двух аспектах: как предмет надзора за исполнением законов в целом, который закреплен ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и как предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в частности (ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»)[155].

[155] Следует отметить, что с первых дней создания органов прокуратуры надзор за обеспечением трудовых прав граждан постоянно находился в центре их внимания. Однако в законодательном порядке и в советской теории права данная деятельность не формулировалась как отдельное, одно из основных направлений высшего надзора прокуратуры за соблюдением законности. Надзор за исполнением законодательства о труде традиционно рассматривался в рамках общего надзора органов прокуратуры. См.: Арабян И.А. Проблемы прокурорского надзора за соблюдением законов, регулирующих охрану труда, производственную и трудовую дисциплину. Ереван: Изд-

Анализируя предложенные в науке советского и российского прокурорского надзора определения предмета прокурорского надзора, а также исходя из требований ст. 21 и ст. 26 Закона о прокуратуре, предлагаем следующее определение предмета прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства, которое включает в себя единство трех обязательных направлений:

– соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов[156] в сфере труда, нормативно-правовых актов о труде (исходящих от высших органов государственной власти и имеющих механизм исполнения закона) федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих ор-

---

во Ереван. ун-та, 1988. С. 12; Парадеева С. В. Общий надзор прокуратуры за исполнением законов о труде: дисс. … канд. юрид. наук. Свердловск, 1980. С. 18–19. Федеральным законом от 17.11.1995 № 168-ФЗ в систему прокурорского надзора введена новая отрасль под названием «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина». На практике подобное законодательное деление является условным, поскольку традиционно данное направление надзорной деятельности мыслится прокурорскими работниками как существенная составляющая отрасли общего надзора. См.: Гонибесов Д. А. Надзор прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. дис. … канд.юрид.наук, Екатеринбург, 2007. С. 45.

[156] Некоторые авторы используют только понятие «исполнение законов», которое, по их мнению, представляет собой как активную деятельность по осуществлению содержащих в них предписаний, так и соблюдение законов, которое обычно понимается как следование установленным законом запретам, воздержание от действий, которые законом признаются недопустимыми. См., например: Российский прокурорский надзор / под ред. В. И. Сухарева. М.: Норма, 2001. С. 185.

ганизаций, физическими лицами – индивидуальными предпринимателями;

– соответствие правовых актов, издаваемых в сфере труда указанными органами и должностными лицами, законам о труде, нормативно-правовым актам о труде (исходящим от высших органов государственной власти и имеющим механизм исполнения закона)[157];

– соблюдение указанными органами и должностными лицами трудовых прав граждан.

Надзор за соблюдением конституционно закрепленных трудовых прав граждан (они гарантированы ст. 37 Конституции Российской Федерации) является одним из основных, приоритетных направлений в деятельности органов прокуратуры. На это направление надзорной деятельности указывал и бывший Генеральный прокурор Российской Федерации В.В. Устинов, который достаточно определенно заявил: «Главное в работе прокуратуры – это ее правозащитная функция. Для нас самыми важными были и остаются надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, защита законных интересов государства»[158], и ныне действующий Ю.Я. Чайка, который подчеркнул в своем выступлении на заседании расширенной коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 19 февраля 2008 г. следующее: «Для прокуратуры Российской Федерации обеспечение конституционных прав и свобод человека всегда являлось одной из ключевых задач, решаемой на всех направле-

[157] О необходимости активизации в сфере прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований свидетельствует новый Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

[158] Рос. газета. 2006. 12 января.

ниях ее многогранной деятельности. Основные наши усилия направлялись на то, чтобы утвердился правовой порядок в социальной сфере.

Органы прокуратуры осуществляют надзор практически за всем, что происходит в стране, начиная с выплат зарплат на отдельном предприятии». Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка отмечает, что в центре постоянного внимания находились вопросы оплата труда и обеспечение его безопасных условий, и, несмотря на значительное улучшение ситуации в сфере оплаты труда работа на этом направлении должна оставаться под контролем. Также Ю. Я. Чайка подчеркнул в своем докладе, что за 2006–2007 гг. в результате проведенных 180 тыс. прокурорских проверок в сфере исполнения законодательства об оплате труда в суды направлено почти 900 тыс. заявлений. В результате целенаправленной и напряженной работы прокуроров на данном направлении суммарная задолженность снизилась на 78 % и составила на 1 января 2008 г. чуть больше 2 млрд. Этот показатель стал самым низким за последние несколько лет[159].

Исследуя вопрос о предмете прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства, мы обращались к терминам «закон», «законодательство», «трудовое законодательство», в связи с чем, в данном параграфе мы считаем важным проанализировать содержание правового регулирования труда в Российской Федерации. На наш взгляд, для эффективного осуществления своих надзорных полномочий прокурору необходимо уверенно ориентироваться в законодательстве, регулирующем вопросы трудовых отношений.

---

[159] См.: Выступление Ю. Я. Чайки на заседании расширенной коллегии Генеральной прокуратуры РФ 19 февраля. 2008 г.

Знание правовой регламентации в сфере труда имеет особое значение при подготовке и проведении прокурорских проверок за исполнением законодательства о труде, определении цели проверки. Правильная организация и высокая результативность работы прокурора во многом зависит от анализа поступающей информации, содержащей сведения о нарушениях законодательства со ссылками на нормативно-правовые акты о труде.

Трудовые отношения в России в эпоху современных рыночных отношений регулируются разнообразными источниками отрасли трудового права. Основой всех нормативно-правовых актов о труде являются социальные нормы.

По мнению С.С. Алексеева, социальные нормы это необходимый и целесообразный регулятор общественных отношений, непрерывно действующий механизм, способный обеспечить на единых началах их организованность[160]. Эта черта, конечно, не механизма, а самой социальной нормы, дает возможность раскрыть ее значение для налаживания организованности общественных отношений, внесения в их систему урегулированности и порядка. Социальная норма рассчитана на то, чтобы программировать и обеспечивать поведение людей, в том числе и занятых в сфере наемного труда.

С помощью нормативного регулирования достигается главная цель социального регулирования – упорядочение социальной жизни, прежде всего приобретение ею общественной устойчивости и независимости от случая и произвола[161].

---

[160] Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. С. 74–75. Следует заметить, что нормы – это только элемент правового механизма.

[161] Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1994. С. 33.

При анализе содержания социально-трудовых норм, их реализации обращает на себя внимание сложное взаимодействие различных их видов, в частности этических и правовых, особенности их развития, определенной конкуренции, перспектив совершенствования, усиления или ослабления их роли в зависимости от тех конкретных социально-трудовых условий, в которых сложился и работает производственный коллектив.

Трудовые отношения в России регулируются совокупностью юридических норм (правил) поведения, установленных трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, а также коллективными договорами, соглашениями и локальными нормативными правовыми актами организации или индивидуального предпринимателя.

Правовое регулирование труда объективно необходимо. Оно обеспечивает четкую регламентацию трудовых прав, обязанностей и ответственности работников и работодателя, без чего невозможна организация труда. Знание и соблюдение всеми работодателями действующих юридических норм способствует созданию в трудовых коллективах нормальных морально-психологических условий для высокопроизводительного труда, сознательного, добросовестного выполнения ими своих трудовых обязанностей. Напротив, неопределенность трудовых прав и обязанностей нередко порождает бездействие, неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязанностей, безответственность, безнаказанность. Все это служит причиной нарушения прав и обязанностей работников и работодателей, возникновения трудовых споров.

Невозможно судить о соблюдении в организации трудовых прав, если отсутствуют обязательные право-

вые нормы (правила). Такие нормы содержатся в трудовом законодательстве (на федеральном и региональном уровне), в иных актах, содержащих нормы трудового права, а также в коллективном договоре, соглашениях, локальных нормативных правовых актах[162]. Современная система трудового законодательства весьма разнообразна и неоднородна и тем отличается от иных сфер российского законодательства, например, налогового, уголовного и т. п.

Главенствующая роль Конституции Российской Федерации заключается в том, что она обладает высшей юридической силой над всеми иными российскими источниками трудового права. Кроме того, нормы Конституции РФ являются фундаментом для развития трудовых отношений в России и позволяют развивать (увеличивать) уровень тех трудовых прав человека и гражданина, которые закреплены в ней.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Международные договоры и соглашения обеспечивают гарантии реализации

---

[162] В Уставе о промышленном труде 1913 г. к источникам фабричного права относились законоположения, ведомственные акты, прежде всего Министерства торговли и промышленности и Министерства внутренних дел, а также обязательные постановления Главного по фабричным и горно-заводским делам присутствия и издаваемые в их развитие и применительно к местным условиям или частным случаям правила, установленные губернскими (областными) по фабричным и горно-заводским делам присутствиями. В числе источников были и локальные нормативные акты (таксы, табеля, расписания и правила внутреннего трудового распорядка, составляемые фабричными управлениями и подлежащие рассмотрению и утверждению фабричными инспекторами.

международно-правовых стандартов трудовых прав работника[163].

В соответствии с ч. 3, 4 ст. 15 Конституции РФ международные договоры, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Основанием для придания международному договору юридической силы является его опубликование[164].

Так, И. Я. Киселевым выделяются основные направления воздействия международных трудовых стандартов на российское трудовое право, с которыми следует согласится: прямое применение международных актов в случае их ратификации РФ; включение международных норм в текст российских законов; реализация положений ратифицированных и нератифицированных международных актов путем издания соответствующих актов внутреннего законодательства[165].

Среди международно-правовых документов особое значение имеют Конвенции МОТ. Суды используют конвенции при разрешении конкретных трудовых споров. Так, обосновывая правомерность требования работников на своевременную выплату заработной платы,

---

[163] Например, Конвенция МОТ № 81 «Об инспекции труда» (1947 г.), ратифицирована в РФ 02.07.1998 г.; Соглашение «О трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации и Украины, работающих за пределами границ своих государств от 14 января 1993 г./ Постановление Правительства РФ от 04.11. 93 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 46. Ст. 445–3.

[164] См.: Марочкин С. Ю., Лесин А. В. Еще раз к вопросу о том, подлежат ли применению неопубликованные международные договоры // Арбитражный и гражданский процесс. 2003. № 1. С. 29.

[165] См.: Трудовое право в России / под ред. О. В. Смирнова. М., 2001. С. 419.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ сослалась не только на Конституцию РФ и трудовое законодательство, но и на Конвенцию МОТ № 95 (1949) «Об охране заработной платы», которая защищает право работника на своевременное и в полном объеме получение вознаграждения за свой труд[166]. Ссылка на Конвенцию МОТ вполне правомерна, поскольку, не определяя конкретных сроков выплаты заработной платы, она содержит принципиальное положение о том, что заработок должен выплачиваться через регулярный промежуток времени. Поэтому несвоевременная выплата заработной платы является нарушением не только законодательства РФ, но и международно-правовых обязательств в сфере труда[167].

Правовое регулирование труда в зависимости от субъектов, его осуществляющих, различается как централизованное и локальное непосредственно в организации. Централизованное регулирование труда в государственном масштабе проводится высшими органами представительной власти Российской Федерации и ее субъектов в соответствии со специальной процедурой принятия нормативных правовых актов, а также другими субъектами правотворчества – Президентом РФ, Правительством РФ, министерствами и ведомствами.

Основным и базовым законодательным актом в сфере труда является Трудовой кодекс Российской Федерации (далее по тексту ТК РФ). Он имеет приоритет перед иными федеральными законами, содержащими нормы трудового права. Все они должны соответствовать ТК РФ, что

---

[166] Судебная практика по гражданским делам. М., 1997. С. 163.

[167] Викторов И. С., Макашева А. Ж., Шалыгин Б. И. Правовая защита конституционных прав граждан на труд средствами государственного надзора и контроля. М.: Юрлитинформ, 2005.С. 45.

обеспечивает единство законов, регулирующих трудовые и непосредственно связанные с ними отношения.

К трудовому законодательству относятся не только ТК РФ и иные федеральные законы, но и законы субъектов Российской Федерации. Но не все регионы активны в области законотворчества, касающегося сферы социально-трудовых отношений. Хотя есть и такие, которые приняли свой Трудовой кодекс, например Республика Башкортостан[168].

Подзаконные акты в сфере труда, как правило, издаются Правительством Российской Федерации, например, по вопросам перечня категорий работников, которым устанавливается дополнительный оплачиваемый отпуск за особый характер работы, его продолжительности, условий предоставлении; порядка и условий применения стимулирующих выплат в организациях, финансируемых из бюджета; утверждения уставов и положений о дисциплине для отдельных категорий работников и др. К таким актам следует отнести, например, Устав о дисциплине работников морского транспорта, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 23.05.2000 № 395[169], Устав о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского флота, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 22.09.2000 № 715[170]. Подобные акты действуют в атомной энергетике, гражданской авиации, на железнодорожном транспорте и в некоторых других отраслях хозяйства, где государство вынуждено предъявлять более жесткие требования в силу технологических особенностей и возможности

[168] Маврин С. П., Филиппова М. В., Хохлов Е. Б. Трудовое право России: учеб. СПб.: Изд. Дом С.-Петербург. гос. ун-та, 2005. С. 84.

[169] Рос. газета.2000. 1 июня.

[170] Рос. газета. 2000. 29 сентября.

катастрофических размеров вреда, который может быть причинен ненадлежащим поведением субъектов трудовых отношений.

Отраслевые, межотраслевые подзаконные акты действуют в соответствующих отраслях экономики. Такие акты издаются Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Федеральной службой занятости Российской Федерации, Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и др.

Отраслевое регулирование труда[171] позволяет учитывать особенности условий труда в отдельных отраслях хозяйства или государственного управления, обеспечивает единообразное решение вопросов в отдельных отраслях промышленности, в области здравоохранения, науки и др. Оно уточняет, конкретизирует или модифицирует общегосударственные нормы либо решает вопросы, не установленные в общегосударственном масштабе. Например, в области оплаты работников высшей школы действует Постановление Миннауки от 14.11.1992 № 108 «О повышении уровня оплаты труда работников высшей школы»[172]; приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 25.11.2003 № 565[173] установлена продолжительность ежегодных оплачиваемых отпусков – 30 календарных дней, постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 31.03.2003 № 14 (в ред. от 11.09.2003) утверждены согласованные с Министерством здравоох-

[171] При этом следует отметить, что нормы отраслевого регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений распространяются на всех субъектов предпринимательской деятельности и организаций независимо от их организационно-правовой формы.

[172] Правовая информационная система – Консультант плюс.

[173] Бюллетень Минтруда. 2004. № 2. С. 25.

ранения Российской Федерации: перечень производств, профессий и должностей, работа в которых дает право на бесплатное получение лечебно-профилактического питания в связи с особо вредными условиями труда, согласно приложению № 1[174].

Однако следует учитывать, что федеральное и региональное законодательство о труде содержит лишь «минимальные (пороговые) стандарты (юридические нормативы)»[175], которые не могут быть снижены, ущемлены на локальном уровне.

Локальное регулирование трудовых отношений, учитывающее специфику условий труда в организации, находит отражение в таких локальных нормативных правовых актах, как правила внутреннего трудового распорядка, положения о премировании, о доплатах и надбавках, документы технологического процесса и др.

Локальные нормативные акты отличаются от иных правовых актов сферой их распространения. Их влияние ограничивается рамками конкретной организации. Так, п. 1.4. коллективного договора ОАО «Акционерный коммерческий Сберегательный банк Российской Федерации» (г. Москва) на 2004–2007 гг. устанавливает, что условия коллективного договора являются обязательными как для работодателя, так и для работников Сбербанка России. Стороны не могут в течение срока действия коллективного договора в одностороннем порядке прекратить выполнение взятых на себя обязательств.

---

[174] Рос. газета. 2003. 30 мая; Рос. газета. 2003. 7 октября.

[175] Лебедев В. М. Внутренний трудовой распорядок организации // Проблемы развития и совершенствования российского законодательства: сб. статей / под ред. В. Ф. Воловича. Томск: Изд-во ТГУ, 1999. Ч. 2. С. 96.

В локальных нормативных актах, как правило, повышается уровень правовой защищенности работников, устанавливаются дополнительные гарантии и преимущества, которые безусловно выполняются работодателями. Именно в соответствии с локальными нормативными актами работник имеет право на дополнительный отпуск в связи со стажем работы, высокими достижениями, на доплаты к заработной плате, премии за успешное выполнение задания и др. Однако во многих случаях работники организации не владеют информацией о своих правах и привилегиях, которые установлены и действуют в данной организации в соответствии с принятыми локальными нормативными актами – правилами внутреннего распорядка, положением о премировании, об оплате труда и т. д.

Проведенные на предприятиях транспорта проверки исполнения законодательства о труде свидетельствуют, что, как правило, инспектор по кадрам либо другой работник, на которого возложены соответствующие обязанности, знакомит поступающего на работу с коллективным договором и правилами внутреннего трудового распорядка лишь в части, касающейся непосредственно прав и обязанностей работника. Факт ознакомления нигде не фиксируется[176].

В процессе проведенного в 2007 г. социологического исследования в организациях г. Новосибирска и г. Кемерова, нами установлено, что не все работники ознакомлены с локальными нормативными документами организации, где они постоянно работают на протяжении многих лет. Схематично этот анализ можно представить следующим образом:

[176] Залуцкая И. Трудовые права и свободы: больше внимания и действенных мер // Прокурорский надзор за соблюдением законности на транспорте: сб. науч. тр. М., 2004. Ч. 1. С. 124.

Наименование локального нормативно-правового акта	Всего опрошенных: количество лиц (процентное соотношение)	Ознакомлены с данным документом
1). Коллективный договор	115, из них: рабочих – 47 (41%) служащих – 68 (59%)	84 (73%), из них: рабочих – 41 (36%) служащих – 43 (37%)
2). Правила внутреннего трудового распорядка организации	115, из них: рабочих – 47 (41%) служащих – 68 (59%)	109 (95%), из них: рабочих – 46 (40%) служащих – 63 (55%)
3). Положение о подразделении организации	115, из них: рабочих – 47 (41%) служащих – 68 (59%)	87 (76%), из них: рабочих – 36 (32%) служащих – 51 (44%)
4). Положение о премировании по итогам работы за год	115, из них: рабочих – 47 (41%) служащих – 68 (59%)	92 (80%), из них: рабочих – 44 (38%) служащих – 48 (42%)
5). Положение об оплате труда	115, из них: рабочих – 47 (41%) служащих – 68 (59%)	100 (87%), из них: рабочих – 45 (39%) служащих – 55 (48%)

Таким образом, работники не владеют в полном объеме информацией о своих трудовых правах и гарантиях, что, в свою очередь, влечет нарушения, неисполнение работодателями локальных норм, действующих в организации. Кроме того, это грубо ущемляет права и интересы работников, которые самостоятельно не могут выявить нарушения трудовых прав в силу юридической безграмотности и безразличия к знанию локальных актов организации.

Исследование правового регулирования труда не будет полным без рассмотрения существенной роли актов Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, соответствующих судов субъектов федерации, которые обеспечивают единообразное толкование и применение федеральных трудовых норм, регламентирующих, например, порядок

регулирования труда женщин[177]; законодательство о компенсации морального вреда[178]; порядок применения норм Трудового кодекса Российской Федерации[179].

Правовая природа актов Конституционного суда Российской Федерации отличается нормативно-интерпретационным, прецедентным и общеобязательным характером[180], и с этим можно согласиться.

В настоящее время большинство ученых-трудовиков придерживаются точки зрения, что судебные решения являются источником правового регулирования социально-трудовых отношений[181]. В целом можно присоединиться к высказанному мнению и внести некоторые уточнения, замечания. Действительно, судебную практику необходимо рассматривать на уровне руководящей практики Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ и соответствующих судов субъектов Федерации. Постановления последних являют-

---

[177] Постановление Пленума Верховного суда РФ от 20.12.1990 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении законодательства, регулирующего труд женщин // Бюл. Верховного суда РСФСР. 1991. № 3.

[178] Постановление Пленума Верховного суда РФ от 20.12.1994 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» (в ред. от 06.02.2007 № 6) // Бюл. Верховного суда РФ: 1995. № 3; 2007. № 5.

[179] Постановление Пленума Верховного суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации (в ред. от 28.12.0206 № 63) // Бюл. Верховного суда РФ. 2004. № 6; Российская газета.. 2006. 31 декабря.

[180] Лазарев Л. Исполнение решений Конституционного суда РФ // Рос. юстиция. 2002. № 9. С. 17.

[181] Попов В.И. Проблемы трудового права России. М.: Изд-во МГУ, 2003. С.34, 37; Маврин С.П., Филиппова М.В., Хохлов Е.Б. Трудовое право России: учеб. СПб., 2005. С. 90–95; В советское время также высказывались аналогичные взгляды: см.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 153.

ся официальным нормативным толкованием правовых норм и обязательны для судов всех уровней на территории Российской Федерации.

Юридическая же природа обобщений и обзорной судебной практики по конкретным категориям трудовых дел состоит в том, что они имеют рекомендательный характер. Обзоры и обобщения судебной практики, по мнению А. К. Безиной, не обладают чертами правовой нормативности, их результаты не обязательны для реализации[182], что сложно отрицать.

На наш взгляд, знание правовой регламентации труда в Российской Федерации позволит прокурорам избежать пробелов при осуществлении надзора за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации.

Следует учитывать, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов о труде строго определенной совокупностью органов, организаций и должностных лиц. В нее входят: федеральные органы исполнительной власти; законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; органы контроля и их должностные лица; органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций. Данный перечень является исчерпывающим согласно Закону о прокуратуре.

Однако в литературе дискуссионным является вопрос о выделении индивидуальных предпринимателей в качестве подназорных прокуратуре субъектов. Так, согласно ст. 21 и ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» физические лица – индивидуальные предприниматели не относятся к таковым.

---

[182] Безина А. К. Судебная практика в механизме правового регулирования трудовых отношений. Казань, 1989. С. 20.

В научной литературе учеными высказывается и иная позиция, например, Д. В. Кречетов считает возможным выделение индивидуальных предпринимателей в качестве объекта прокурорского надзора, рассматривая их в данном случае как организации, а не как граждан[183].

Согласно российскому трудовому законодательству, в соответствии со ст. 20 ТК РФ работодателем является физическое либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником, в связи с чем в настоящее время работодателями могут быть любые юридические лица независимо от их формы собственности, а так же физические лица, включая и индивидуальных предпринимателей. Они, также как и организации, вправе использовать наемный труд и быть носителями работодательской правосубъектности, следовательно, обязаны соблюдать законы о труде.

Правой статус работодателя в силу трудового законодательства равнозначен между юридическими лицами и физическими лицами, за исключением особых положений гл. 48 ТК РФ (ст. 303–309), которая предусматривает особенности регулирования труда работников, работающих у работодателей – физических лиц.

В советском законодательстве термин «работодатель» замещался понятием предприятия, организации, учреждения. Это объяснимо, так как при социалистическом способе производства имелся один единственный работодатель – государственные предприятия, организации, действовавшие на базе государственной собственности. В этой связи Н. Г. Александров в качестве субъекта трудового правоотношения неслучайно рассматривал именно государственные предприятия, организации, связывая их

[183] Кречетов Д. В. Проблемы прокурорского надзора за исполнением финансового законодательства Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. С. 94–95.

статус с понятием юридического лица[184]. В связи с этим в советский период споров в определении поднадзорных органов не существовало, так как все работали в государственных предприятиях и организациях.

В настоящее время прокуратура осуществляет надзор за исполнением трудового законодательства всеми организациями и учреждениями, независимо от форм собственности и организационного устройства. Это вытекает, в первую очередь, из положений ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой все органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Из этого следует, что и индивидуальные предприниматели являются равноправными субъектами трудовых правоотношений и обязаны соблюдать законодательство, регулирующее отношения между работником и работодателем. Кроме того, этот вывод основан и на ст. 20 ТК РФ, в соответствии с которой работодатель – это физическое или юридическое лицо, вступившее в трудовые отношения с работником.

Таким образом, прокуроры осуществляют надзор за исполнением трудового законодательства не только организациями, но и физическими лицами индивидуальными предпринимателями. Следует отметить, что именно индивидуальные предприниматели особенно часто нарушают трудовые права работников. Особенно распространены нарушения ими трудового законодательства в части времени работы и отдыха, заключения трудовых договоров, своевременной выплаты заработной платы и др. Практика показывает, что работники предпочитают не вступать в конфликт с индивидуаль-

---

[184] Александров Н.Г. Трудовое правоотношение. М.: Юридическое изд-во Министерства юстиции СССР, 1948. С. 118–204, 158.

ными предпринимателями, которые используют зависимость «своих» работников.

Как правило, прокуроры осуществляют проверки исполнения трудового законодательства индивидуальными предпринимателями в основном по жалобам граждан, что бывает редко, или по сообщениям государственных контролирующих органов.

Несмотря на небольшую практику в этом направлении прокурорской деятельности, только прокурорами Ростовской области в 2002 г. проведено 60 проверок соблюдения трудового законодательства физическими лицами – индивидуальными предпринимателями, по результатам которых внесено 12 протестов, 32 представления, к административной ответственности привлечено 9 лиц. За 2003 г. аналогичные показатели по Ростовской области были значительно выше: так, проведено 76 проверок, внесено 17 протестов, 47 представлений, объявлено 4 предостережения, к административной ответственности привлечено 15 индивидуальных предпринимателей[185].

Государственной инспекцией труда в Иркутской области совместно с прокуратурой Киренского района проведены проверки индивидуальных предпринимателей Плакиной, Марковой, Лукьянова и Казаковой. За выявленные грубейшие нарушения трудовых прав виновные предприниматели привлечены к административной ответственности[186].

Современное законодательство предоставляет прокурору достаточные возможности для обеспечения законности в деятельности всех субъектов предприни-

[185] Архив прокуратуры Ростовской области за 2002–2003 гг.

[186] Викторов И. С., Макашева А. Ж., Шалыгин Б. И. Правовая защита конституционных прав граждан на труд средствами государственного надзора и контроля. М.: Юрлитинформ, 2005. С. 334.

мательства[187]. Это положение можно с уверенностью отнести и к деятельности работодателей – физических лиц – индивидуальных предпринимателей, которые используют в своей деятельности наемный труд работников. Например, российское административное законодательство предусматривает ответственность за нарушения трудовых прав работников (ст. 5.27 КоАП РФ и др.). При этом субъектом административной ответственности за нарушения законодательства о труде и об охране труда признаются работодатели, в том числе лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Кроме того, нельзя не отметить и то, что в силу ст. 25.11 КоАП РФ прокурор вправе возбуждать производство об административном правонарушении в отношении всех субъектов, которые совершили тот или иной проступок.

Так, прокуратурой Сковородинского района Амурской области в октябре 2007 г. проведена проверка соблюдения законодательства, регламентирующего право женщин на труд. В ходе проверки выявлены многочисленные нарушения трудового законодательства в отношении работающих женщин, а именно, работодатели – физические лица индивидуальные предприниматели привлекали женщин к сверхурочной работе без их письменного согласия, использовали труд женщин, проживающих в сельской местности более 36 ч. в неделю. Кроме того, всеми индивидуальными предпринимателями были допущены нарушения требований ст. 309 Трудового кодекса РФ, в соответствии с которой, работодатель физическое лицо, являющийся индивидуальным предпринимателем, обязан вести трудовые книжки на каждого работника. Также установлены

[187] Субанова Н. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о лицензировании предпринимательской деятельности. Кемерово: тип. ООО «ИНТ», 2005. С. 106.

факты, когда индивидуальными предпринимателями были допущены нарушения трудового законодательства в части занижения оплаты труда наемным работникам. По результатам проверки в связи с выявленными нарушениями трудового законодательства прокуратурой Сковородинского района возбуждено 15 дел об административном правонарушении по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ.

Таким образом, обоснованно и вполне логично с точки зрения вышеназванных норм закона, что прокурор осуществляет надзор за исполнением трудового законодательства физическими лицами индивидуальными предпринимателями. На основе проведенного анализа предлагаем внести дополнения в ст. 21 и ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», включив в число поднадзорных субъектов физических лиц индивидуальных предпринимателей, что вполне согласуется с уже имеющимися полномочиями органов прокуратуры по надзору за исполнением законов руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Прокуратура создана как орган охраны и укрепления законности в стране. Одной из ее основных задач являлось, как было отмечено в первой инструкции губернским прокурорам, «такое повседневное направление работы, чтобы каждый трудящийся страны знал и понял, что именно в лице прокурора он всегда имеет своего первого и самого близкого защитника и охранения его интересов»[188].

Не изменилось назначение прокуратуры и в современный период. В соответствии с Конституцией РФ прокуратура осуществляет надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации зако-

[188] Жогин Н. В. Задачи теории и практики прокурорского надзора по дальнейшему укреплению социалистической законности // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: Сб. статей. М., 1973. С. 5.

нов, принимает меры, направленные на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности. Одной из главных целей прокурорской деятельности, в частности, является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, социально-экономических и иных прав граждан.

Однако, осуществляя свою деятельность, в том числе и по надзору за исполнением трудового законодательства, прокуратура не может подменять органы государственного и хозяйственного управления и контроля, а также вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность. В советское время было отмечено, что «… прокурор не может заменить ни специалиста в данной отрасли хозяйства, ни бухгалтера-ревизора, ни инспектора охраны труда. Необоснованное расширение функций прокуратуры лишь отвлекает органы прокуратуры от ее основной работы»[189]. В своем исследовании М.В. Яковлев также акцентировал, что «в работе по надзору за исполнением трудового законодательства необходимо решительно пресекать попытки прокуроров вмешиваться в хозяйственно-оперативную деятельность предприятий, учреждений и подменивать контрольно-ревизионные органы»[190].

В теории существовали и другие научные взгляды на эту проблематику. Например, В.Г. Мелкумов в своем исследовании пришел к выводу, что «… надзор более узко вникает в существо деятельности объектов, в отношении которых он проводится. Однако это не означает, что для органов надзора характерно полное «невмешательство» в организационную, оперативную и хозяйственную дея-

---

[189] Руденко Р.А. Задачи дальнейшего укрепления социалистической законности // Сов. Гос-во и право. 1956. № 3. С. 22.

[190] Яковлев М.В. Прокурорский надзор за соблюдением трудового законодательства: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1962. С. 5.

тельность всех объектов надзора и что его функции ограничиваются лишь выявлением нарушений правовых норм, постановкой вопроса об их устранении и наказания виновных. Таких органов «чистого» надзора не существует»[191].

Генеральный прокурор СССР в приказе № 55 «О мерах улучшения работы прокуратуры по общему надзору» (1964 г.) особо подчеркивал существенные недостатки в организации и проведении проверок исполнения законов, сопровождавшихся вмешательством в оперативно-хозяйственную деятельность учреждений, предприятий, подменой контрольно-ревизионных органов, ведомственных инспекций, органов государственной торговли, в связи с этим снижалась ответственность органов управления за обеспечение законности, усилия органов прокуратуры распылялись и не в полной мере были подчинены главной задаче – предупреждению нарушений законности и преступности; упускались из виду важные вопросы, требовавшие вмешательства прокуратуры; нередко не вскрывались грубые нарушения законности, что порождало обстановку безнаказанности[192]. В теории прокурорского надзора советского периода многие ученые также придерживались мнения, что прокуроры не должны вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность[193], что представляется обоснованным и с позиции действующего Закона о прокуратуре.

---

[191] Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора.: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Душанбе, 1971. С. 11.

[192] Руководство для прокуроров по общему надзору: метод. пособие. М.: Юрид. лит., 1975. С. 11–12.

[193] Тадевосян В.С. Хозяйственное законодательство и прокурорский надзор за его исполнением // Соц. законность. 1976. № 2. С. 19.; Надзор прокуратуры за соблюдением трудового законодательства / под ред. Я.Л. Киселева, А.А. Абрамовой. М.: Изд-во МГУ, 1965. С. 58–59; Альбицкий П.Д. Вопросы общего надзора в практике советской прокуратуры. М.: Юриздат, 1956. С. 53–56.

Так, в настоящее время общей нормой, регулирующей основания и пределы прокурорского вмешательства, является п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В нем установлено, что при осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, проверки исполнения законов они проводят на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором.

Кроме того, в п. 2 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определено, что органы прокуратуры не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. Однако понятие «оперативно-хозяйственная деятельность организаций» в законе не конкретизируется. Анализируя мнения исследователей[194] по этому вопросу, можно заключить, что под данным термином понимается та сфера деятельности, где право принятия решения отнесено на усмотрение хозяйствующего субъекта.

Представляется, что эти положения законодательства имеют принципиальное значение для определения пределов прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства. Исходя из вышесказанного, полагаем, что прокурор при осуществлении надзора за исполнением трудового законодательства вправе вмешаться в любую деятельность по соблюдению законов о труде, проверить исполнение любого закона (иного нормативного правового акта в сфере труда), но только при наличии к тому материального основания, то есть сведений о нарушении закона (иного нормативного правового акта, имеющего механизм исполнения закона), для чего он осуществляет прокурорскую проверку, необходимые прокурорско-над-

[194] Березовская С. Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении (общий надзор). М.: Юриздат, 1954. С. 66–67; Лебединский В. Г., Каленов Ю. А. Прокурорский надзор в СССР /под общ. ред. Болдырева. М.: Юриздат., 1957. С. 81–85.

зорные действия, направленные на выяснение и устранение обстоятельств данного правонарушения.

Одно из важных условий проведения надзорной проверки – уверенность прокурора в отсутствии дублирования им работы иных государственных органов. Прокурорский надзор по определению не может быть сплошным, ему не свойственны такие формы, как инспектирование, ревизия, наблюдение[195]. Полагаем, что прокуроры должны не искать факты правонарушений в деятельности тех или иных субъектов, а исследовать конкретные факты, определенные сведения о них. Прокурор должен изучать конкретные социальные процессы, явления, действовать предметно, в порядке и формах, установленных законом.

В условиях рыночных отношений подмена отдельными прокурорами контролирующих органов, ошибки в выборе объекта проверок, вызванные отсутствием предварительного анализа состояния законности, необоснованное вмешательство в оперативную деятельность коммерческих предприятий не только не влечет эффективного результата, но и, напротив, дискредитирует репутацию органов прокуратуры[196].

Е. Р. Ергашев справедливо отмечает, что вопросы административно-хозяйственной деятельности могут быть предметом прокурорского надзора только в аспекте соблюдения действующего законодательства. Органы прокуратуры вступают в отношения с поднадзорными субъектами только в случаях, связанных с несоблюдением законности[197].

---

[195] Казарина А. Х. Общий надзор: возможности и пределы // Законность. 2003.№ 7. С. 8.

[196] Субанова Н. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства РФ о лицензировании предпринимательской деятельности. Кемерово, 2005. С. 100.

[197] См. подробнее: Ергашев Е. Р. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права: монография. Екатеринбург: Изд. дом «Урал. гос. юрид. акад.», 2007. С. 120–123.

И тем не менее, как совершенно обоснованно указывают В.Г. Бессарабов и К.А. Кашаев, несмотря на содержащиеся в приказах Генерального прокурора РФ требования не подменять контролирующие органы и не вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность, нередко наблюдается «сползание» прокурорского надзора на позиции вневедомственного контроля[198].

На наш взгляд, прокурорский надзор в рассматриваемой сфере должен подчиняться некоторой процедуре, иметь основания для возникновения. Поскольку все участники общественных отношений в сфере труда не находятся с прокурором в отношениях подчиненности, постольку прокурор не вправе ставить под сомнение их добросовестность при соблюдении законов и иных нормативно-правовых актов о труде. Соблюдение законов – естественно законная деятельность, в которую не должен вмешиваться прокурорский надзор. Отсюда обоснованно развитие законодательства о прокуратуре и ее деятельности в направлении отграничения прокурорского надзора от ведомственного контроля за соблюдением законов.

В связи с этим прокуратура должна судить о действиях государственных органов, должностных лиц с точки зрения соответствия этих действий закону и лишь допущенное нарушение законности дает право (и порождает обязанность) вмешательства прокурора. Вторжение прокурора в сферу отношений, не регламентированных законом и не связанных с нарушением законности, неправомерно и выходит за пределы его компетенции.

---

[198] Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: Изд. дом «Городец», 2007. С. 215.

§ 2. Анализ современного состояния прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации

Трудовые права человека, их соблюдение и защита – это необходимое условие социально-экономического прогресса. На современном этапе развития общества приходится констатировать, что нарушения трудового законодательства в Российской Федерации ежегодно увеличиваются, принимая все более крупные размеры и изощренные формы. Мировой финансовый кризис, и последовавшие за ним изменения в мировой экономике, оказали негативное влияние и на экономику России. Приняла массовый характер несвоевременная выплата заработной платы и иных компенсаций, что приводит к дестабилизации обстановки в обществе, созданию очагов социальной напряженности.

Неслучайно Президент Российской Федерации Д. А. Медведев на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской отметил негативное влияние мирового финансового кризиса, подчеркнув, что «его прямым следствием является рост безработицы и, конечно, снижение уровня жизни людей. И не секрет, что такого рода процессы зачастую сопровождаются нарушением трудовых прав граждан. На 1 января 2009 года суммарная задолженность по зарплате составила 4,6 млрд руб., и эта цифра пока не уменьшается, она растет. На эти процессы необходимо воздействие органов прокуратуры»[199].

---

[199] Медведев Д. А. Работа прокуратуры в условиях мирового экономического кризиса должна носить упреждающий характер: выступление на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 25.02.2009 {электронный ресурс}. Режим доступа: <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=868623&ct=news>. Дата обращения: 9 марта 2009 г.

В этих условиях возрастает роль прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка в своем выступлении на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 25 февраля 2009 г. подчеркнул, что «для органов прокуратуры обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина является одной из ключевых задач. Отличительной особенностью прошлого года стала концентрация усилий по защите трудовых прав граждан, и, прежде всего, решению двух самых острых проблем: оплата труда и трудовая занятость. После длительного периода стабилизации в октябре-ноябре прошлого года резко возросла суммарная задолженность по заработной плате, достигнув к 1 декабря 2008 г. почти 8 млрд руб. В результате оперативно принятых мер к 01.01.2009 удалось не только остановить ее рост, но и существенно снизить размер – до 4,6 млрд руб.»[200].

Практика прокурорской деятельности свидетельствует о продолжающемся росте нарушений трудового законодательства в Российской Федерации. Если в 2007 г. прокурорами выявлено более 700 тыс. нарушений трудового законодательства, то в 2008 г. всего выявлено почти 800 тыс. нарушений трудовых прав граждан.

Резко обострившаяся ситуация в конце 2008 г., связанная с последствиями мирового кризиса, обязала прокуроров незамедлительно и решительно реагировать на все

[200] Чайка Ю. Я. Доклад на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 25.02.2009 на тему: «Об итогах работы органов прокуратуры за 2008 г. и мерах, направленных на повышение эффективности деятельности по укреплению законности и правопорядка» {Электронный ресурс}. Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/events/actions/news-9000/?print=1>.Дата обращения: 26 февраля 2009 г.

нарушения трудового законодательства. Прокуроры в ходе прокурорских проверок соблюдения трудового законодательства выявляют многообразие этих нарушений. Осведомленность прокурора о наиболее распространенных нарушениях поднадзорными органами трудового законодательства «способствует не только правильному определению объекта проверки, ограничению круга вопросов, которые будут исследоваться прокурором в ходе проверочных мероприятий, но и позволяет своевременно квалифицировать установленные в ходе надзорной проверки действия (бездействие) в качестве противоправных и избрать адекватные меры реагирования»[201]. Это обусловливает непосредственную связь выделения и классификации наиболее часто встречающихся нарушений трудового законодательства с повышением эффективности прокурорского надзора на данном направлении надзорной деятельности.

В ходе проверок на предприятиях, в учреждениях и организациях всех форм собственности прокурор выявляет различные нарушения трудовых прав работников. Широкий спектр трудовых прав гарантирован Конституцией Российской Федерации (ст. 17–19, 30, 32–34, 37, 41, 43, 45, 46), Трудовым кодексом РФ (ст. 21 и др.) и иными нормативно-правовыми актами в сфере труда. Разнообразие нарушений в сфере трудового законодательства требует дифференцированного подхода не только к организации прокурорского надзора на данном участке, но и к определению методов выявления этих нарушений, принятию мер прокурорского реагирования.

Современное состояние прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации будет нами проиллюстрировано на основе анали-

[201] Субанова Н. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства РФ о лицензировании предпринимательской деятельности. Кемерово, 2005. С. 139.

за статистических показателей правонарушений в сфере труда, выявленных прокурорами в ходе проверок.

Анализ прокурорской практики свидетельствует о том, что среди всех нарушений о трудовых правах большинство занимают нарушения в области оплаты труда, что, безусловно, сказывается на работе органов прокуратуры, а также вносит соответствующие коррективы в приоритетность направлений в сфере надзора за исполнением трудового законодательства. Приведем в качестве примера статистические данные прокуратуры Новосибирской области за 2006–2008 гг. по данному виду надзорной деятельности:

№		2006 г.	2007 г.	2008 г.
1.	Выявлено нарушений законов о трудовых правах	23715	20473	22886
1.1.	В т.ч. об оплате труда	13599	10566	10484
2.	Принесено протестов в сфере трудовых прав	1421	1418	1843
2.1.	В т.ч. об оплате труда	298	356	227
3.	Внесено представлений в сфере трудовых прав	2741	2159	2111
3.2.	В т.ч. об оплате труда	1532	1100	837
4.	Направлено исков (заявлений) в суд, в арбитражный суд о трудовых правах	6582	4053	3508
4.1.	В т.ч. об оплате труда	6572	3882	3475
5.	Предостережено лиц о недопустимости нарушений законов о трудовых правах	2070	1713	921
5.1.	В т.ч. об оплате труда	1204	936	497
6.	По постановлению прокурора наказано в административном порядке	2239	1811	1676
6.1.	В т.ч. об оплате труда	1703	660	534
7.	По постановлению прокурора возбуждено уголовных дел	14	2	-
7.1	В т.ч. об оплате труда	7	2	-

Следует отметить и признать тот факт, что в 2003–2005 г.г. наиболее актуальной и острой проблемой являлась невыплата и задержка заработной платы работникам. Так, в Северо-Западном федеральном округе, как и в других федеральных округах, ситуация, связанная с невыплатой заработной платы, продолжала оставаться сложной. В связи с тем, что участились случаи длительной невыплаты заработной платы, возросло число голодовок, забастовок[202], выражений протеста и в других формах. Указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 25.05.2004 № 20–16–2004 прокурорам субъектов Российской Федерации было поручено обеспечить надлежащую организацию надзора за исполнением законодательства об оплате труда[203].

Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка в начале 2008 г. отметил, что несмотря на значительное улучшение ситуации в сфере оплаты труда, работа на этом направлении должна оставаться под контролем. За 2006–2007 гг. проведено 180 тыс. прокурорских проверок. По инициативе прокуроров возбуждено более 2 тыс. уголовных дел о преступлениях, связанных с невыплатой заработной платы. К административной ответственности привлечено 64 тыс. человек, около 30 тыс. к дисциплинарной ответственности. В интересах работников в суды направлено почти 900 тыс. заявлений. Кроме того, по данным официаль-

---

[202] Например, из-за длительных задержках заработной платы в январе–феврале 2005 г. были проведены голодовки в Архангельской, Мурманской областях и Республике Карелия.

[203] Кондрат И. Н. Деятельность органов прокуратуры Северо-Западного федерального округа по защите конституционного права граждан на своевременную оплату труда // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации: науч.-практ. конф. СПб.: С.-Петербург юрид. инс-т Ген. прокуратуры РФ, 2005. С. 5.

ной статистики, наполовину уменьшилось количество предприятий-должников[204].

Так, в Уральском федеральном округе в результате реализации комплекса надзорных мероприятий задолженность по заработной плате за 2007 г. сократились более чем в 6 раз. В Челябинской, Курганской, Тюменской областях, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах долги по зарплате ликвидированы полностью. За 2007 год выявлено свыше 16000 нарушений законности со стороны недобросовестных работодателей. Внесено более 1500 представлений руководителям предприятий, учреждений и организаций, опротестовано 1552 незаконных правовых акта, объявлено 1750 официальных предостережений. Для защиты законных интересов граждан прокурорами предъявлено более 9000 исков в суды о взыскании сумм невыплаченной заработной платы. По требованиям прокуроров за допущенные нарушения, связанные с пренебрежением законными правами граждан, привлечены к дисциплинарной ответственности 1505, а к административной 2634 должностных лица. Кроме того, 49 директоров хозяйствующих субъектов всех форм собственности по требованию прокуроров дисквалифицированы с лишением занимаемых должностей, в их числе директора ООО «Стройтрубопроводмонтаж» и ООО «Покачевский хлебозавод» (Ханты-Мансийский автономный округ), руководитель ООО «Востокметаллургмонтаж» (Челябинская область), директор ООО «Нижнетагильский завод эмалированной посуды» (Свердловская область).

Для трудовых правонарушений в сфере оплаты труда характерно то обстоятельство, что они допускаются не только работодателями, но и органами государственной

[204] См.: Выступление Ю. Я. Чайки на заседании расширенной коллегии Генеральной прокуратуры РФ 19 февраля 2008 г.

власти субъектов федерации, органами местного самоуправления. Прокуроры продолжают выявлять незаконные правовые акты, нарушающие права граждан на своевременную и полную оплату труда и принимают меры прокурорского реагирования по таким актам.

Так, 8 июня 2005 г. прокурором Кемского района (Республика Карелия) в Кемский городской суд направлено заявление о признании недействительным постановления главы местного самоуправления г. Кеми и района от 17.03.2005 № 173 «О финансировании муниципальных предприятий жилищно-коммунального хозяйства» в части. Согласно п. 1 данного постановления Кемскому районному финансовому управлению указано приостановить перечисление бюджетных средств на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы Кемского района[205]. В этой части постановление противоречит положениям Конституции РФ (ст. 37), федеральному законодательству о труде, во-первых, в части сроков выплаты заработной платы (ст. 136 ТК РФ), во-вторых, в запрете принудительного труда (ст. 4 ТК РФ). Требования прокурора были удовлетворены судом в полном объеме.

Кроме того, прокурором Калевальского района (Республика Карелия) 25 мая 2005 г. принесен протест (который удовлетворен) на решение Совета местного самоуправления от 05.04.2005 № 330 «О внесении дополнений в решение Совета местного самоуправления от 24.12.2004 № 290 «Об оплате труда работников муниципальных учреждений муниципального образования Калевальского

[205] Это решение было принято в связи с крайне неудовлетворительным финансовым положением на предприятиях ЖКХ Кемского района, нарастающей задолженностью муниципальных бюджетных учреждений и администрации г. Кеми и района по оплате за услуги ЖКХ и капитальный ремонт муниципального жилого фонда, проведение отопительного сезона.

района». Указанным решением работникам муниципальных образовательных, медицинских учреждений и учреждений социальной защиты, проживающим в сельской местности, предусматривалась надбавка к должностному окладу в размере 35 %. При этом указание на проживание работников указанных учреждений в сельской местности является дискриминацией работников по признаку места жительства, а в соответствии с действующим законодательством указанная надбавка должна выплачиваться работникам перечисленных учреждений, расположенных в сельской местности[206].

Актуальной проблемой на сегодня остается и борьба с выплатой заработной платы «в конвертах». По примерным подсчетам, в Российской Федерации до сих пор 30–40 % зарплат выдается «в конвертах». Например, ситуация с оплатой труда «черным налом» выглядит не лучшим образом в Новосибирской и Пермской областях. Так, в 2007 г. в Государственную инспекцию труда в Новосибирской области обратилось более 7 тыс. работников, недовольных выплатами зарплат «в конвертах»[207]. В 2006 г. в органы прокуратуры Пермского края поступило свыше 80 обращений граждан по вопросам выплаты неучтенной заработной платы. В целях устранения нарушений закона в сфере легализации трудовых правоотношений и пресечения фактов выплаты зарплаты «в конвертах» внесено 133 представления, по требованию прокуроров 35 человек привлечено к дисциплинарной ответственности, опротестовано 34 незаконных приказа работодате-

[206] Докладная записка прокурора республики о состоянии законности и прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на своевременную и полную оплату трудаот 05.08.2005 № 20–3–252–05 // Архив прокуратуры Республики Карелия за 2005 г.

[207] Нестеренко А. «Конвертация денег. Бороться с «серыми зарплатами нужно всем миром» // Аргументы и факты на Оби. № 20, 2008. С. 3.

лей, устанавливающих заработную плату в размере ниже предусмотренного федеральным законом минимального размера оплаты труда, 68 работодателей за сокрытие фактического размера оплаты труда привлечены к административной ответственности. Применялась прокурорами и профилактическая мера – 104 работодателям были объявлены предостережения[208].

Прокуроры в настоящее время в России выявляют множество нарушений трудового законодательства в сфере охраны труда: не проводится ознакомление работников с требованиями охраны труда; в коллективные договоры не включаются обязательства работодателей по улучшению условий и охраны труда работников, в том числе женщин и молодежи; недостаточно финансируются мероприятия по улучшению условий и охраны труда в организациях; работодателями не всегда обеспечиваются соответствующие требованиям закона условия труда на каждом рабочем месте[209]; в осуществляющих производственную деятельность организациях с численностью более 50 работников отсутствует служба охраны труда или не введена должность специалиста по охране труда, имеющего соответствующую подготовку или опыт работы в этой области; нарушается требование закона о запрещении применения труда женщин на работах, связанных с подъемом и перемещением вручную тяжестей, превышающих предельно допустимые для них нормы; нарушается требование закона о запрещении переноски и передвижения работниками в возрасте до 18 лет тяжестей превышающих

---

[208] Кондалов А. Совместными усилиями – к лучшим результатам // Законность. 2007. № 3.

[209] Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история, события, люди. М., 2003. С. 213.

установленные для них предельные нормы[210]; высокая степень изношенности оборудования, массовое применение в процессе организации труда устаревших технологий, машин и оборудования с конструктивными недостатками; слабая обеспеченность средствами индивидуальной защиты; отсутствие в организациях локальных нормативных правовых актов, регламентирующих технологический процесс; неподготовленность работодателей по вопросам технологии и безопасной организации работ; допуск работников к самостоятельной работе без обучения и стажировки на рабочих местах; неудовлетворительная эксплуатация ограждающих и защитных устройств оборудования; неудовлетворительное содержание оборудования и механизмов, рабочих мест, проходов, территорий предприятий, несвоевременная уборка отходов производства; отсутствие вспомогательных средств и приспособлений при производстве работ и др.

На железнодорожном транспорте, как отмечает С. В. Суслов, выявляются многочисленные нарушения законодательства об охране труда: как правило, работники предприятий не обеспечены должным образом средствами индивидуальной защиты, спецодеждой; работы производятся на неисправном оборудовании, не соответствующем технике безопасности, не проводится своев-

---

[210] Викторов И. С., Макашева А. Ж. Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о трудовых правах граждан // Трудовое право. 2004. № 9. С. 63–64.; Викторов И. С. Надзор за исполнением законов об охране труда // Законность. 2003. № 2. С. 13.; Викторов И. С. Государственный контроль и надзор за соблюдением конституционных прав граждан на безопасные условия труда // Роль российской прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина. Роль компетентных органов прокуратуры в вопросах экстрадиции и оказания правовой помощи по уголовным делам: материалы 2-го междунар. семинара под эгидой Совета Европы. М., 2004. С. 54–55.

ременное испытание и сертификация приборов и оборудования; не соблюдаются правила хранения взрывчатых веществ; высотные работы проводятся на лесах без соответствующего ограждения[211].

Главный государственный инспектор труда в Новосибирской области в отчете за 2007 г. подчеркивает, что основными причинами несчастных случаев с тяжелыми последствиями являются: неудовлетворительная организация производства работ – 87 случаев, несовершенство и нарушения технологического процесса (17 случаев), эксплуатация неисправных машин и механизмов (13 случаев) и др.

Таким образом, следует отметить, что общими причинами травматизма в различных отраслях экономики России являются: невыполнение работодателями необходимых организационных мероприятий по обеспечению безопасных условий труда для непосредственных исполнителей; снижение трудовой и технологической дисциплины; производство работ без разработки необходимой документации; неудовлетворительная организация обучения и проверки знаний по охране труда, непроведение инструктажей по безопасности труда; отсутствие эффективного надзора за безопасным производством работ со стороны руководителей работ; отсутствие ответственных лиц за безопасное производство работ.

Прокурорская практика, материалы контролирующих органов свидетельствуют о повсеместных и грубых нарушениях законодательства об охране труда. Это не может не вызывать особой тревоги. Например, в Новосибирской области в 2007 г. зафиксировано 55 пострадавших со смертельным исходом, 192 – с тяжелыми последствиями, кроме того, произошло 10 групповых

[211] Суслов С. В. О соблюдении законодательства об охране труда на железнодорожном транспорте // Прокурорский надзор за соблюдением законности на транспорте: сб. науч. тр. М., 2004. Ч. 1. С. 138.

несчастных случаев[212]. Всего в России в 2007 г. в результате несчастных случаев на производстве погибло 4417 работников (в 2006 г. – 4520), в том числе 274 женщины (в 2006 г. – 389 женщин) и 16 работников в возрасте до 18 лет (в 2006 г. также 16 человек)[213].

В конце 90-х гг. прошлого века отмечалось, что смертность и травматизм на производстве особенно распространены у частных работодателей (согласно официальной статистике в результате пренебрежения к нормам и правилам охраны труда на негосударственных предприятиях гибло в 2,5 раза больше людей, чем на государственных)[214].

В настоящее время также можно с уверенностью констатировать, что наиболее высокий уровень производственного травматизма в организациях с частной формой собственности. Так, распределение несчастных случаев по формам собственности в Новосибирской области выглядит следующим образом[215]:

Форма собственности	Количество пострадавших человек в 2007 г.
Государственная	20
Муниципальная	20
Частная	194
Другие	13

[212] Отчет о работе Государственной инспекции труда в Новосибирской области за 2007 г. по форме 21-ГИТ.

[213] Отчет Федеральной службы по труду и занятости и ее территориальных органов по осуществлению надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, за 2007 г.

[214] Чурилов А. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан // Законность. 1997. № 8.

[215] Отчет о работе Государственной инспекции труда в Новосибирской области за 2007 г. по форме 21-ГИТ.

Изучение основных причин несчастных случаев со смертельным исходом показывает, что наибольшее их число произошло по организационным причинам (79,1%), в основном из-за неэффективности или отсутствия производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности, неправильной организации работ, а также недостатков в обучении безопасным приемам труда, эксплуатации неисправных машин, механизмов, оборудования, неудовлетворительной организации рабочих мест[216]. Следует заметить, что в соответствии со ст. 212 ТК РФ работодатель обязан обеспечить безопасные условия труда, в том числе обеспечить организацию контроля за состоянием условий труда на рабочих местах. В настоящее время работодатели не только не осуществляют должного производственного контроля в сфере охраны труда, но также в нарушение ст. 217 ТК РФ не создают службы охраны труда, основной деятельностью которых является улучшение условий и охраны труда, предупреждение производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

При общей оценке положения с исполнением законов об охране труда прокурорам необходимо, как нам представляется, более внимательно оценивать в организациях уровень и регламентацию технологического процесса, поскольку он является основой всякого производства, в том числе и при модернизации, изменении его элементов.

На наш взгляд, от содержания, степени проработанности локальных норм, просчитывание в них каждого этапа техпроцесса во многом зависит общее состояние организации в сфере исполнения законов об охране труда. А потому при проведении проверок прокурорам необходимо тщательно изучать документы техпроцесса, по-

---

[216] Бердников М. М., Голомолзин А. Н. Нарушения законодательства об охране труда // Справочник кадровика. 2006. № 8. С. 73.

скольку они позволяют определить не только виновных лиц и привлечь их к ответственности, но и установить причины несоблюдения технологических норм, а в будущем принять меры по профилактике соответствующих нарушений законов об охране труда.

Принимая во внимание важную роль документов техпроцесса, в ряде отраслей промышленности в централизованном порядке приняты положения об их разработке, согласованию, утверждению, а также требования к их структуре, содержанию, изложению и оформлению. Так, заместителем Председателя Государственной агрохимической ассоциации Г. И. Ермаковым утверждено Положение об инструкциях на предприятиях и в организациях Государственной агрохимической ассоциации (Агрохим).

В современных рыночных условиях хозяйствования работодатели, как никогда, должны формировать технологический процесс, принимая соответствующие документы техпроцесса, что, безусловно, повлияет на снижение уровня производственного травматизма, улучшение состояния соблюдения законов в сфере охраны труда.

Кроме вышеназванных, в ходе прокурорских проверок выявляются нарушения трудового законодательства, связанные с заключением, изменением и прекращением трудовых договоров: не заключаются в письменной форме трудовые договоры; вместо трудового договора заключаются гражданско-правовые договоры, например, договор подряда[217]; латентная трудовая занятость работ-

---

[217] Например, в ходе проверки прокуратурой Республики Карелия было установлено, что в ОАО «Кварцит» администрация, оформляя на работы, предусмотренные производственным процессом, заключает вместо трудовых договоров договоры подряда. Так, Васькин был оформлен на работу (по договору подряда) на экскаваторе с 01.07.2004 по 31.07.2004 без трудовой книжки и без оформления трудового договора. При этом он работал в составе бригады, на него велся табель учета рабочего времени, при соблюдении трудовой дисциплины ему

ников, работающих у работодателей – физических лиц[218]; изменение существенных условий трудового договора в одностороннем порядке; нарушения порядка заполнения, учета, контроля и выдачи трудовых книжек; неправомерное условие в договоре об испытательном сроке; необоснованно расширяется область применения срочных трудовых договоров[219]; неправомерные переводы (без согласия работника в том случае, когда это недопустимо); в одностороннем порядке в договор включаются условия, ухудшающие положение работника[220]; незаконные увольнения работников по различным основаниям[221], в особен-

---

была выплачена премия; кроме того, было установлено, что с 25 работниками Муезерского ДРСУ ГУП «Карелавтодор заключались гражданско-правовые договоры. Так, с Зыкиным А.В. заключались ежедневно договоры подряда на охрану территории гаража и его отопление. Соответственно, при его болезни, временная нетрудоспособность не оплачивалась, не предоставлялся и оплачиваемый ежегодный отпуск. (Из архива прокуратуры республики Карелия за 2004 г.).

[218] Отческая Т.И. Об эффективности прокурорского надзора в защите трудовых прав граждан //Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации: материалы науч. – практ. конф.; отв. ред. Н.П. Дудин. СПб.: С.-Петербург. юрид. ин-т Ген. прокуратуры РФ, 2005. С. 75.

[219] Например, в ходе проверки в ОАО «МНИИРС» с отдельными работниками в нарушение действующих норм трудового законодательства (ст. 58, 79 ТК РФ) заключались срочные трудовые договоры на работу, которая носит постоянный характер, с последующей пролонгацией. См.: Пелешенко Ю.И. Профессиональные союзы на защите трудовых прав работников // Справочник кадровика. 2006. № 2. С. 38

[220] См.: Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история, события, люди. М., 2003. С. 213.

[221] Бессарабов В.Г. Роль прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина // Роль российской прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина. Роль компетентных органов прокуратуры в вопросах экстрадиции и оказания правовой помощи по уголовным делам. Материалы 2-го международного семинара под эгидой Совета Европы. М., 2004. С. 36.

ности, по инициативе работодателя, связанные с виновным, противоправным поведением работника и др.

Статистические отчеты органов прокуратуры позволяют прийти к выводу, что работодатели допускают нарушения норм трудового законодательства в отношении женщин и подростков, например, труд женщин и подростков используется на вредных и тяжелых производствах; трудовые договоры с подростками, особенно в летний период, не оформляются надлежащим образом; подростки привлекаются на работы в выходные и праздничные дни; распространенный характер имеют случаи незаконного увольнения беременных женщин и женщин, находящихся в отпусках по уходу за ребенком[222]; при трудоустройстве подростков не проводится предварительный обязательный медицинский осмотр; с подростками не проводится инструктаж по технике безопасности, производственной санитарии[223] и др.

Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка в своем выступлении на расширенном засе-

[222] Например, Винокуров А., Чурилов А. отмечают, что при проведении проверок исполнения трудового законодательства выявляются многочисленные случаи увольнения с работы женщин по мотивам беременности, в то время как п. 2 ст. 11 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принятой и открытой для подписания, ратификации и присоединения резолюцией Генеральной Ассамблеи 34/180 от 18.12.1979 требует от государств запрета подобной практики См.: Винокуров А., Чурилов А. Охрана прав и свобод гражданина: обеспечение международных обязательств РФ // Законность. 1997. № 6.

[223] Так, например, не проводились инструктаж по технике безопасности в Юхтинской средней школе (Амурская область) с несовершеннолетними работниками Леун Н. Н., Захарушкиной О. В., в совхозе «Кленовский» (Свердловская область) с Пьянковой С. П.. Аналогичные нарушения выявлены госинспекторами труда в ОАО «КОМЗ», в ГУП «Технология», СМУ- 6 «Востокнефтегазсантехмонтаж» (Республика Татарстан) и на многих других предприятиях // Викторов И. С., Бессарабов В. Г., Алексеева Д. Г., Швецов А. Б. Охрана труда в Российской Федерации: новое законодательство, правоприменительная практика и прокурорский надзор. М., 2004. С. 127.

дании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 25 февраля 2009 г. отметил, что «к сожалению, как показывает практика, органы, призванные защищать права трудящихся, работают неэффективно..»[224]. В связи с этим прокуроры обязаны особо внимательно в условиях сложившейся ситуации в России. Проводить проверки на предмет соблюдения трудового и административного законодательства должностными лицами государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации. Следует отметить, что государственные инспекции труда допускают нарушения при оформлении материалов и фиксации трудовых правонарушений в ходе проведения проверок; зачастую отсутствует должный контроль за исполнением постановлений о наложении административных взысканий, а также контроль по взысканию штрафов. Прокуроры выявляют факты необоснованного привлечения инспекциями работодателей и должностных лиц к административной ответственности. Кроме того, государственные инспекторы нарушают порядок оформления и выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений законодательства о труде и об охране труда, а в ряде случаев отдельные предписания необоснованно и преждевременно снимаются государственными инспекторами с контроля[225]; не проводится необходимый анализ причин и усло-

---

[224] Чайка Ю. Я. Доклад на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 25.02.2009 на тему: «Об итогах работы органов прокуратуры за 2008 г. и мерах, направленных на повышение эффективности деятельности по укреплению законности и правопорядка» {Электронный ресурс}. Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/events/actions/news-9000/?print=1>.Дата обращения 26 февраля 2009}.

[225] См. подробнее: методические рекомендации «Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о трудовых правах граждан» от 29.12.2003. № 36–12–03, разработанные Генеральной прокуратурой Российской Федерации. (М., 2003. С.13–14).

вий, способствовавших производственному травматизму на конкретных объектах[226].

Например, государственной инспекцией труда по Волгоградской области не осуществляется надлежащий контроль за исполнением выданных предписаний. Значительное число административных дел, направленных государственной инспекцией труда по Краснодарскому краю в суд, прекращено или возвращено в связи с некачественно подготовленными материалами. Нарушения в деятельности государственных инспекций труда при осуществлении контроля за соблюдением прав граждан на вознаграждение за труд выявлены также в республиках Дагестан, Тыва, Красноярском крае, Архангельской, Калужской, Сахалинской, Тульской, Челябинской, Читинской областях. В крайне неудовлетворительном состоянии находится работа по защите трудовых прав граждан в государственной инспекции труда Чеченской Республики[227].

Прокуратурой Астраханской области[228] также отмечается, что организация работы Государственной инспекции труда по выявлению правонарушений и систематическому контролю исполнения трудового законодательства не в полной мере соответствует по-

---

[226] См. подробнее: Алексеева Д.Г., Швецов А.Б. О состоянии прокурорского надзора за законностью в деятельности органов федеральной инспекции труда // Укрепление законности в экономике, социальной сфере и административной деятельности средствами прокурорского надзора. Сб. науч. тр. М., 2000. С. 24–27.

[227] Информационное письмо первого заместителя Генерального прокурора от 23.01.2006 г. № 7/2–32д-2005 «О состоянии исполнения норм законодательства, регулирующего вопросы выплаты заработной платы, и практике прокурорского реагирования в этой сфере». (Архив прокуратуры Новосибирской области 2006 г.)

[228] Тризно И. Оплата труда: организация надзорной деятельности // Законность. 2007. № 3.

ставленным задачам. Так, отмечается низкий процент взыскания штрафов. Должностные лица инспекции не используют в должном объеме возможность привлечения неплательщиков штрафов к административной ответственности по ст. 20.25 КоАП РФ. Кроме того, инспекторы Государственной инспекции труда в Астраханской области практически не составляют протоколы по ст. 19.5 КоАП РФ «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)».

Несмотря на то обстоятельство, что государственными инспекциями труда выявляется множество нарушений законодательства о труде, в целом позитивная результативность использования ими функциональных полномочий все еще не обеспечивает должный уровень состояния законности в сфере соблюдения трудового законодательства. Поэтому актуальным направлением в организации работы прокурора за исполнением законодательства о труде является надзор за деятельностью государственных инспекций труда в субъектах РФ. Например, прокуратурой Новосибирской области в первом квартале 2008 г. проведена проверка деятельности Государственной инспекции труда и по ее результатам внесено представление в адрес главного государственного инспектора труда в Новосибирской области в связи с тем, что инспекторами не осуществляется контроль за исполнением выданных предписаний (как правило, информация об устранении нарушений документально не подтверждается: так 15 января 2008 г. выдано предписание № 56–3/08 об устранении нарушений трудового законодательства директору ООО «Стар-Сервис», в ответе на предписание перечислялись меры, принятые с целью устранения до-

пущенных нарушений, при этом документы к ответу не приложены, аналогичный ответ от 10 апреля 2008 г. поступил от директора ООО «Коммунальщик»)[229].

Проведенное обобщение показало, что нарушения трудового законодательства носят повсеместный характер. Это диктует необходимость усиления надзорной деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации на современном этапе.

§ 3. Правовые средства органов прокуратуры по надзору за исполнением трудового законодательства

В соответствии с возложенными на органы прокуратуры задачами прокуроры обязаны не только выявлять нарушения закона, устанавливать причины и условия, способствующие совершению выявленных правонарушений, и виновных лиц, но и предпринимать все предусмотренные законом меры по устранению выявленных правонарушений в будущем и привлечению к определенной законом ответственности виновных лиц. Для решения этих задач Законом о прокуратуре предложен ряд специфических полномочий, обеспечивающих выполнение прокурорами названных функций. Такие полномочия в теории и практике прокурорского надзора именуют правовыми средствами.

Все правовые средства органов прокуратуры прежде всего должны удовлетворять требованиям законности, обоснованности. Еще в советской период С.Г. Новиков отмечал, что каждый акт прокурора, каждый документ, от него исходивший, должен быть фактически и юридически обоснован, убедительно мотивирован, должен

[229] Архив прокуратуры Новосибирской области за 1 квартал 2008 г.

отличаться ясностью изложения, определенностью выводов и решений, соответствовать закону и внутреннему убеждению прокурора[230], а В.Г. Мелкумов считал, что формы реагирования на выявленные нарушения закона связаны с глубиной, продуманностью и целеустремленностью действий прокурора, направленных на окончательное устранение нарушений законов и обстоятельств, им способствовавших[231].

Как справедливо отмечает Е.Р. Ергашев, правовые средства – это регламентированные законодательством и совершаемые в установленном порядке действия прокурора по выявлению и устранению выявленных нарушений законов, причин и условий, им способствующих, а также привлечению к определенной законом ответственности виновных лиц. Они представляют собой совокупность различных действий, образующих четкую систему. Правовые средства, по мнению Е.Р. Ергашева, подразделяются на средства выявления правонарушений (к ним относятся прокурорские проверки) и средства реагирования на выявленные нарушения[232].

Разнообразие правовых средств в сфере прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства обусловлено, прежде всего, многообразием форм самих нарушений в сфере труда. Действительно, эти нарушения могут заключаться и в издании незаконных правовых актов, и в незаконных действиях работодателей, иногда носящих характер преступлений, и в неудовлетворительном исполнении законодательства о труде.

---

[230] Новиков С.Г. Гарантии законности в деятельности прокуратуры // Соц. законность. 1979. № 2. С. 5.

[231] Мелкумов В.Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. Душанбе: Ирфон, 1965. С. 108–109.

[232] Ергашев Е.Р. Представление как надзорный акт прокурорского реагирования: учеб. пособие. Екатеринбург: Изд. дом «Урал. гос. юрид. акад», 2008. С. 9.

Основным правовым средством выявления и пресечения правонарушений в сфере труда, а также причин и условий, их порождающих, являются прокурорские проверки[233]. Они, как правило, проводятся прокурором в текущем (по поступившим сведениям, информации о нарушениях трудового законодательства) и в плановом режимах (по собственной инициативе или по указанию вышестоящих прокуроров). В соответствии с приказом Генерального прокурора от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» проверки законности правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, осуществляются независимо от поступления информации о нарушениях законности.

В зависимости от характера состояния законности и конкретной ситуации прокурорами проводятся в порядке надзора за исполнением трудового законодательства проверки следующих видов:

а) целевая проверка исполнения определенных норм законодательства (например, касающихся соблюдения трудовых прав несовершеннолетних в части предоставления отпусков или исполнения законодательства об оплате труда и др.);

б) комплексная проверка исполнения всех норм законодательства (например, проверка в государственной

---

[233] В науке выделяется принцип обоснованности проведения проверок исполнения законов. См. подробнее: Ергашев Е.Р. Обоснованность проведения проверок исполнения законов как принцип прокурорского надзорно-охранительного права // Российский следователь. 2007. № 23.

инспекции труда исполнения норм трудового и административного законодательства при осуществлении государственного контроля за соблюдением законодательства о труде и об охране труда);

в) сквозная проверка, охватывающая основную часть или полностью систему предприятий и организаций определенной отрасли (включая государственные инспекции труда, например, при проверке исполнения трудового законодательства в рамках определенной отрасли)[234];

г) контрольная проверка, имеющая цель получить достоверные сведения о фактическом устранении ранее выявленных нарушений законодательства и причин, им способствующих[235].

При проведении надзорной проверки исполнения законов в сфере труда прокурор использует полномочия, предусмотренные ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в целях выявления нарушений законов, «а если быть точным, то в целях подтверждения или опровержения поступившей информации о нарушении закона, поскольку во главу угла все-таки необходимо ставить поиск истины, а не стремление найти

[234] Например, в 2004 г. прокуратурой республики Карелия была проведена комплексная проверка соблюдения законодательства об охране труда и технике безопасности на предприятиях лесопромышленного комплекса республики. (Архив прокуратуры республики Карелия за 2004 г.)

[235] См. подробнее о видах прокурорских проверок: Викторов И.С., Бессарабов В.Г., Алексеева Д.Г., Швецов А.Б. Охрана труда в Российской Федерации: новое законодательство, правоприменительная практика и прокурорский надзор. М., 2004. С. 189–191; Викторов И.С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о полномочиях трудовых коллективов. М., 1991. С. 25; Викторов И.С., Макашева А.Ж. Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о трудовых правах граждан // Трудовое право. 2004. № 9. С. 59–60; Зверев А.Д. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о труде. М.: Юрид. лит., 1977. С. 20.

и наказать всех и вся»[236]. Полнота их использования, высокопрофессиональное и творческое применение в конкретной надзорной ситуации – залог эффективности и результативности проводимых мероприятий в решении задач обеспечения верховенства закона, укрепления законности, защиты прав и свобод граждан на труд[237].

Для прокурорских проверок в сфере исполнения трудового законодательства при изучении сведений о нарушениях в области труда целесообразно рекомендовать систему показателей, реализация которых может обеспечить полноту, всесторонность и результативность прокурорской деятельности. К ним относятся: характер правонарушения; обстоятельства, подлежащие установлению в процессе проверки; прокурорские действия по установлению обстоятельств правонарушения, в том числе планирование прокурорской проверки; причины и условия, которые способствовали правонарушению.

В том случае, если прокурор получил сведения о нарушениях трудовых прав граждан, на наш взгляд, он должен определить следующее: какие именно трудовые права нарушены (в чем именно заключаются эти нарушения); какими законами, нормативно-правовыми актами о труде они регламентированы; далее он определяет обстоятельства, подлежащие установлению в процессе прокурорской проверки. Затем в соответствии с намеченной программой прокурор изучает эти обстоятельства. При этом одновременно выясняются причины и условия, которые способствовали нарушениям прав, и причиненный ущерб.

---

[236] Винокуров А. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов // Законность. 2006. № 4. С. 11.

[237] Викторов И.С., Бессарабов В.Г., Алексеева Д.Г., Швецов А.Б. Охрана труда в Российской Федерации: новое законодательство, правоприменительная практика и прокурорский надзор. М., 2004. С. 189.

Правовые средства реагирования прокурор принимает исходя из собранных в процессе проверки материалов и их правовой оценки, руководствуясь основными положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Как справедливо отмечено, прокурор реализует свою власть в зависимости от степени социальной опасности правонарушения (от предостережения, представления, протеста до возбуждения производства об административном правонарушении). Требования прокурора, направленные на устранение нарушений закона, имеют властный характер, а методы осуществления надзора обусловливаются методами государственной власти, т.е. совокупностью убеждения и принуждения органами прокурорской власти подвластных им субъектов общественных отношений[238].

Одним из основных, наиболее последовательно отражающих специфику прокурорского надзора, полномочий по устранению нарушений закона является право опротестования[239] противоречащих закону правовых ак-

[238] Мельников Н.В. Прокурорский надзор – самостоятельная форма осуществления прокурорской власти // Государство и право. 2003. № 2. С. 40.

[239] Примечательно, что данное полномочие было свойственно прокуратуре с момента ее возникновения. Прямое указание на наличие данного полномочия прокурора содержится в указе Петра 1 от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора». См.: Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2004. С.218; В 1922 г. В.И. Ленин также указывал, что за прокурорской властью следует сохранить право и обязанность опротестовывать все и всякие решения местных властей с точки зрения законности этих решений или постановлений. См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 201.

тов. В трудах многих теоретиков и практиков советского периода проводилась мысль, что протесты – это основная или центральная форма прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов[240]. Мы же солидарны с позицией В. Г. Мелкумова, который совершенно точно определил, что принесение протестов является не основной формой прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, а одной из основных форм реагирования[241].

Условия и порядок принесения протеста определены в ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В последнее время некоторые ученые высказывают мнение о необходимости корректировки ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Так, по мнению А. Винокурова, в п. 2 ст. 23 не закреплена обязанность органа или должностного лица, которым приносится протест, мотивировать свою позицию, если они не согласны с прокурором. Кроме того, целесообразно в отдельном пункте регламентировать процедуру опротестования правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ и представительных органов местного самоуправления. Также следует учитывать, что исполнительные органы государственной власти субъектов РФ (советы министров, правительства, администрации и т. п.) также

---

[240] Березовская С. Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении. М., 1954. С. 731; Лебединский В. Г., Каленов Ю. А. Прокурорский надзор в СССР (очерки по курсу). М.: Юриздат. 1957. С. 87; Материалы совещания начальников отделов общего надзора прокуратур союзных республик и ряда областей / под ред. Г. П. Торовова. М., 1958. С. 16, 73.

[241] Мелкумов В. Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. Душанбе: Ирфон, 1965. С. 125.

коллегиальные органы, от имени которых издается правовой акт[242].

Протест приносится в тот же орган, который издал незаконный правовой акт, или в вышестоящий орган. В отношении нормативных актов важна оперативность реагирования на нарушения закона, поэтому, как показывает практика, после предварительных консультаций с органом, издавшим акт, и при его несогласии с позицией органа прокуратуры прокурору необходимо одновременно с подготовкой протеста готовить обращение в суд[243] о признании нормативного акта недействительным, а в отношении актов субъектов Российской Федерации – недействующими[244].

В соответствии со ст. 24 Закона о прокуратуре СССР (в редакции 1987 г.)[245] принесение прокурором протеста на противоречащий закону акт приостанавливало действие такого акта до рассмотрения протеста[246]. Действующий Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не предусматривает приостановления акта, опротестованного прокурором, в связи с чем С. Емельянов писал, что для повышения эффективности прокурорского надзора нужно предоставить прокурору право приостанавливать действие незаконного акта, на который

---

[242] См. подробнее: Винокуров А. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов. //Законность. 2006. № 4. С. 12–13.

[243] Генеральный прокурор Российской Федерации в п. 4.2. Приказа от 07.12.2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» обязывает прокуроров в случае отклонения протеста обращаться с заявлением в суд.

[244] Диканова Т.А., Ястребов В.В. Прокурорский надзор за исполнением налогового законодательства в нефтегазовой отрасли: науч.-метод. пособие. М., 2006. С. 84.

[245] Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

[246] Из практики прокурорского надзора // Законность. 2001. № 1. С. 60.

принесен протест[247]. И. Е. Фарбер также писал о том, что нужно установить право прокурора на приостановление актов, если речь идет о нарушении конституционных прав граждан[248].

Думается, что с этими предложениями нужно согласиться. Действительно, в результате действия незаконного акта, даже и непродолжительное время, существенно нарушаются охраняемые законом права и интересы. Поэтому целесообразно ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» дополнить новым абзацем следующего содержания: «Принесение прокурором протеста на противоречащий закону правовой акт приостанавливает действие такого акта до рассмотрения протеста».

Цель опротестования незаконных актов в сфере труда охрана интересов государства и общества, трудовых прав граждан (как правило, это касается прав работников), а также защита интересов работодателей. Рост выявленных нарушений трудовых прав обусловил и прокурорскую активность в этом направлении. Так, в 2008 г. только прокуратурой Новосибирской области, включая показатели всех городов, районов данного субъекта, принесено 1843 протеста в связи с выявленными нарушениями трудового законодательства (в 2007 г. – 1 415, в 2006 г. – 1 421, в 2005 г. – 1 045; в 2004 г. – 644). Прокуроры приносят протесты не только на незаконные правовые акты в сфере труда, но и опротестовывают индивидуальные акты, такие как приказы об увольнении, о переводе на другую работу,

---

[247] Емельянов С. Главное – эффективность прокурорского надзора //Соц. законность. 1978. № 10. С. 58.

[248] Фарбер И. Е. Конституционные основы прокурорского надзора в Советском государстве // Советская прокуратура на страже законности. Саратов, 1973. С. 15.

о привлечении работников к дисциплинарной и материальной ответственности[249].

В прокурорской практике имеют место ситуации, когда протесты вносятся, но их отмена не может реально устранить нарушение закона. Таковы, например, протесты на незаконное установление испытательного срока, принесенные после его окончания. На наш взгляд, в данных случаях целесообразно все же вносить представление, которое будет способствовать предотвращению в дальнейшем аналогичных нарушений трудового законодательства.

Следует отметить, что представление[250] как акт прокурорского реагирования наиболее распространенная форма при выявлении нарушений в сфере труда. Так, С. А. Емельянов отмечал, что одним из наиболее важных актов прокурорского реагирования является представление об

---

[249] Так, приказом директора МУП «Пермгоркоммунтепло» было наложено дисциплинарное взыскание на начальника Орджоникидзевского района за ненадлежащее исполнение обязанностей при ликвидации аварии. В ходе проверки было установлено, что квалификация происшествия, за которое он был наказан, как аварии, во-первых, не соответствует Типовой инструкции по расследованию и учету нарушений в работе объектов энергетического хозяйства потребителей электрической и тепловой энергии, а, во-вторых, в день происшествия начальник был в отгуле, поэтому был освобожден от выполнения трудовых обязанностей. В связи с тем, что работодатель не обосновал причинную связь между действиями работника и наступлением сбоя в техническом оборудовании и не указал, в чем выражается дисциплинарный проступок работника, приказ о его наказании был опротестован прокурором, как изданный в нарушение требований ст. 91, 106, 192 ТК РФ, См.: Нестерова Т. Прокуратура и защита трудовых прав // Законность. 2004. № 5. С. 17.

[250] Понятие и сущность представления как акта прокурорского реагирования, его структура и процедура разработки рассмотрены в монографии Е. Р. Ергашева «Представление как надзорный акт прокурорского реагирования. (Екатеринбург: Изд. дом «Урал. гос. юрид. акад.», 2008. С. 7–47).

устранении нарушений законности и обстоятельств, способствовавших совершению правонарушений[251].

В основе представления прокурора лежат обычно не только сведения о правонарушениях, но также обобщенные данные о причинах и условиях, которые породили эти нарушения. Так, Л. А. Николаева отмечала, что отличительная особенность юридического содержания представления состоит в том, что оно направлено главным образом на устранение причин и условий, способствовавших нарушению закона, т. е. на предупреждение дальнейшего нарушения законности[252].

В связи с этим представление прокурора предполагает развернутый, глубокий анализ причин и условий[253], которые породили выявленные нарушения. Представление имеет ярко выраженную профилактическую направленность в отличие от протеста, связанного в основном с задачей реального устранения выявленного нарушения и его последствий.

---

[251] Емельянов С. А. Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры. М.: Юрид. лит., 1980. С.18.

[252] Николаева Л. А. Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении. М.: Изд-во Ленингр. Ун-та, 1979. С. 81.

[253] Это неоднократно подчеркивали В. Г. Мелкумов, Берензон А. Д. Так, по мнению В. Г. Мелкумова, необходимыми элементами представления являются: анализ обобщенных данных о выявленных нарушениях закона; указание на причины и условия, способствующие нарушениям законов; перечисление конкретных нарушителей законов и лиц, попустительствующих им, анализ их неправильных действий; указание мер, которые уже были предприняты прокуратурой; изложение вытекающих из анализа нарушений законов соображений прокурора относительно мероприятий, реализация которых должна привести к устранению нарушений законов и обстоятельств, им способствующих. См. подробнее: Мелкумов В. Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. Душанбе, 1965. С. 142–145, а также: Берензон А. Д., Мелкумов В. Г. Работа прокурора по общему надзору (Вопросы общей методики). М.: Юрид. лит., 1974. С. 56.

Представления вносятся как по результатам проверок по исполнению трудового законодательства, так и по обращениям граждан, диапазон поднимаемых в них вопросов отражает проблемы и в индивидуально-, и в коллективно-трудовых отношениях[254].

Внесение представления является актуальным[255] и эффективным средством прокурорского реагирования в связи с тем, что оно, как правило, обсуждается в трудовом коллективе. Положителен опыт организаций, когда вопросы, затронутые в представлении прокурора, освещаются на собраниях трудового коллектива либо среди представителей коллектива (например, знакомят профсоюзных лидеров). Однако следует отметить, что представление вносится в орган или должностному лицу и не всегда ру-

---

[254] Так, прокуратурой Советского района г. Новосибирска в 2005 г. проведена проверка о соблюдении законодательства об охране труда на двух крупных предприятиях района – ОАО «Катализатор» и МУП «ПАТП № 3». При проведении проверки в ОАО «Катализатор» установлено, что отсутствует необходимая документация, характеризующая уровень вредных производственных факторов на каждом рабочем месте, не проведена аттестация рабочих мест. Выявлены нарушения Правил технической эксплуатации электроустановок потребителей, ГОСТ 12.3.028–82, ГОСТ 12.2.009–80 в МУП «ПАТП № 3», а также нарушения Межотраслевых правил по охране труда на автомобильном транспорте. По результатам проверки в адрес руководителей данных предприятий внесены представления с требованием об устранении и недопущении впредь выявленных нарушений законодательства об охране труда. Данные представления рассмотрены руководителями предприятий в установленный законом месячный срок.

[255] Так, прокуратурой Новосибирской области за 2007 г. внесено 2159 представлений об устранении нарушений в сфере трудового законодательства (в 2006 г. – 2741, в 2005 г. – 2788, а за 2004 г. – 2050 (Архив прокуратуры Новосибирской области за 2004–2007 г.); Прокуратурой Тюменской области за 1 квартал 2008 г. выявлено 648 нарушений прав граждан на своевременную оплату труда, для их устранения прокуроры внесли 50 представлений.

ководитель доводит до сведения данный акт прокурорского реагирования, обсуждает нарушения трудового законодательства в коллективе. В этой связи полагаем, что в ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» должны быть внесены соответствующие изменения. Так, предлагаем изложить п. 1 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в следующей редакции: «Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению с обязательным обсуждением выявленных нарушений в коллективе».

Работодатель обязан сообщить прокурору, что выявленные нарушения им обсуждены в коллективе, приложив к письменному ответу подтверждающий документ, например, протокол заседания коллектива либо сделать соответствующую ссылку в своем ответе на представление.

О принятых мерах прокурору сообщается в течение месяца. По мнению Т.А. Дикановой и В.В. Ястребова, при наличии сомнений в ответах руководителей проверяемых органов должны быть затребованы дополнительные сведения, подтверждающие полноту принятых мер. Если в ответе на представление сообщается об отсутствии отмеченных нарушений закона, то прокурору необходимо провести повторную проверку. При подготовке представления следует использовать результаты не только последней, но и предыдущей проверки, если таковая проводилась[256].

Среди протестов и представлений, приносимых прокурорами по поводу нарушений прав граждан, большую часть всегда составляли те, которые направлены на охрану

[256] Диканова Т.А., Ястребов В.В. Прокурорский надзор за исполнением налогового законодательства в нефтегазовой отрасли: науч.-метод. пособие. М., 2006. С. 85.

конституционных прав граждан[257]. Это положение в прокурорской практике сохраняется до сего времени и, очевидно, с учетом современного правового регулирования прокурорского надзора будет развиваться и в сфере прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства.

Однако принесение протеста, внесение представления в связи с выявленными нарушениями трудового законодательства не является самоцелью, и прокурор не может ограничиваться только этим. Недостаточно, как отмечал А. Д. Зверев, получить сообщение о том, что протест или представление рассмотрены и удовлетворены. Необходимо убедиться в том, что нарушения закона действительно устранены (равно как и обстоятельства, способствовавшие им), а виновные лица привлечены к ответственности. С этой целью прокурор должен потребовать, чтобы ему были высланы копии приказов или иных актов, изданных в связи с рассмотрением протеста либо представления (например, копию приказа о привлечении виновного к материальной ответственности, справку из бухгалтерии о фактической уплате этим лицом денежных сумм и т. п.)[258]. Данное требование законодательно не определено в ст. 23 и 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В связи с чем предлагаем дополнить последнее предложение п. 2 ст. 23 «О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме» фразой следующего содержания: «с приложением копий правовых актов и иных документов, подтверждающих принятое решение». В детализации нуждается и п. 1 ст. 24, в которой после предложения «о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме» следует допол-

[257] Мурашин Г. А. Советский прокурорский надзор как гарантия прав человека // Соц. законность, 1969. № 2. С. 10.

[258] Зверев А. Д. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о труде. М.: Юрид. лит., 1977. С. 41.

нить: «с приложением копий документов, подтверждающих устранение выявленных нарушений закона».

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 25.1) наделил прокуроров правовым полномочием в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях объявлять должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В соответствии с указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона»[259] предостережение объявляется на основании результатов проведенных прокурорами проверок; по материалам контролирующих органов; заявлений и обращений граждан; материалам уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел[260]; по сообщениям средств массовой информации и иным конкретным сигналам, содержащим достоверные сведения о готовящихся конкретными должностными лицами противоправных деяниях.

По своей природе предостережение является средством профилактического воздействия на должностных лиц, склонных к совершению противоправных действий, которые могут причинить вред трудовым правам граждан. Цель объявления предостережения – разъяснить действующее законодательство в сфере труда и ответственность за неисполнение норм трудового законодательства.

Обычно предостережение объявляется в следующих ситуациях: при наличии сведений о подготовке проектов правовых актов, не соответствующих нормам зако-

---

[259] Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Тула: Изд. Дом «Автограф», 2004. Т. 1. С. 224.

[260] Отческая Т.И. «Предостережение» от ошибок // Эж-Юрист. 2004. № 7.

на; при издании правовых актов, противоречащих закону, срок начала действия которых не наступил; в иных случаях, когда намерения к нарушению закона имеют явный характер[261].

Не следует забывать, что предостережение может быть объявлено только должностному лицу, причем в письменной форме. Оно не может быть адресовано гражданам, юридическим лицам. Исходя из этого, в каждом конкретном случае субъект ответственности определяется на основе действующего законодательства по указанному вопросу, например, в соответствии с примечанием к ст. ст. 201, 285 УК РФ. Так, прокурорами Новосибирской области в 2007 г. объявлено 1713 предостережений в адрес должностных лиц в связи с нарушениями трудовых прав, в том числе 926 в сфере оплаты труда, одновременно руководители предупреждены об уголовной ответственности по ст. 145.1 УК РФ[262]. В результате реализации комплекса надзорных мероприятий по снижению задолженности по заработной плате прокурорами Уральского федерального округа в адрес недобросовестных работодателей за 2007 г. объявлено 1 750 официальных предостережений.

В соответствии со ст. 22 и 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор исходя из характера нарушения должностным лицом вправе выносить постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Законодатель особо оговорил в ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» необходимость вынесения мотивированного постановления (это, как представляется, относится ко всем иным мерам прокурорского реагирования). Постановление прокурора является важным и эффективным

[261] Викторов И. С. Предостережение о недопустимости нарушения законов // Законность. 1999. № 9.

[262] Архив прокуратуры Новосибирской области за 2007 г.

средством при осуществлении прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в отношении правонарушителей, как правило, руководителей организаций.

Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении в сфере труда выносится прокурором чаще всего в случаях невыплаты заработной платы[263], а также нарушений в области охраны труда. Органами прокуратуры Новосибирской области в 2007 г. по постановлениям прокуроров наказано в административном порядке в связи с выявленными нарушениями трудовых прав 1811 человек (в 2006 г. – 2239), в том числе за нарушения об охране труда 694 человек (в 2006 г. – 808 чел.) и об оплате труда – 660 человек (в 2006 г. – 1073)[264]. Органами прокуратуры Омской области в 2007 г. в связи с выявленными нарушениями законодательства об оплате труда привлечено к административной ответственности свыше 300 работодателей. В результате принятых мер на начало 2008 г. размер просроченной задолженности по заработной плате в Омской области по сравнению с началом 2007 г. снизился почти в 10 раз и составил 18,7 млн руб.

Вынесение прокурором постановления о возбуждении административного производства в отношении руководителей предприятий, в том числе по ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, предусматривающей наказание в виде дисквалификации судом, зачастую является «лакмусовой бумажкой»

[263] Например, в Тюменской области в 2005 г. по фактам невыплаты зарплаты к административной ответственности привлечены 1564 руководителей предприятий. См.: Отческая Т. И. Об эффективности прокурорского надзора в защите трудовых прав граждан // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации: материалы науч.-практ. конф./ отв. ред. Н. П. Дудин. СПб.: С.-Петербург. юрид. ин-т Ген. прокуратуры РФ, 2005. С. 74.

[264] Архив статистических данных прокуратуры Новосибирской области за 2006–2007 гг.

и приводит к тому, что руководители быстро «находят» недостающие деньги и выплачивают заработную плату. Так, в ходе прокурорской проверки в ОАО «Самарский сталелитейный завод» была выявлена задолженность по оплате труда в размере 2 млн руб., которая в полном объеме погашена после того, как по инициативе прокурора оштрафовали руководителя этого общества. Руководитель МУП жилищно-коммунального управления Кировского района г. Казани после привлечения к административной ответственности выплатил работникам долг в размере 1,3 млн руб. И таких примеров много[265]. Например, прокурором Кировского округа г. Омска в отношении руководителя ЗАО «Омскстроймост – Мостоотряд 63» возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ в связи с возникновением в декабре 2007 г. задолженности по заработной плате перед работниками в сумме 8 млн руб. По результатам рассмотрения постановления прокурора работодатель подвергнут дисквалификации сроком на год. Принятыми мерами прокурорского реагирования удалось полностью погасить задолженность по оплате труда в данном предприятии к началу 2008 г.

Помимо законодательно закрепленных средств прокурорского реагирования в связи с выявленными нарушениями в сфере трудового законодательства, которые нами рассмотрены в настоящем параграфе, некоторые ученые говорят о введении дополнительной меры прокурорского реагирования – предписания[266], которое подлежало бы

---

[265] См.: Герасимов С. Надзор за исполнением законодательства об оплате труда // Законность. 2005. № 1. С. 8.

[266] Фатыхов М. Х. Проблемы законодательного регулирования общенадзорной деятельности прокуратуры, ее предмет и пределы // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: в 2-х ч. Ч.1 Тезисы научно-практической конференции / Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры РФ. М., 2005. С. 44–46.

незамедлительному исполнению, а при несогласии соответствующего органа или должностного лица не прокурор бы обращался в суд, а этот орган или должностное лицо, и тогда суд принимал бы решение. Мы поддерживаем данное предложение, поскольку такая мера прокурорского реагирования позволила бы прокурорам оперативно реагировать на выявленное нарушение, в частности, приостанавливать деятельность организации, не отвечающей требованиям безопасности труда.

На наш взгляд, максимальная эффективность принятых средств прокурорского реагирования во многом зависит от их комплексного (единовременного) применения по итогам проведенной проверки исполнения трудового законодательства. Например, при наличии соответствующих оснований наряду с принесением протеста руководитель может быть привлечен к административной ответственности. При этом важно отметить, что средства прокурорского реагирования всегда должны соответствовать степени общественной опасности выявленного нарушения законодательства о труде.

Все акты прокурорского реагирования должны быть законными, обоснованными и мотивированными. Совершенно справедливо отмечает Е. Р. Ергашев: «к числу требований к актам прокурорского реагирования относят также своевременность, оперативность, комплексность, законченность»[267]. Акт должен быть упреждающим, достаточно острым, маневренным, адекватным, «дополняться мерами предупредительно-профилактического характера»[268]. Только при этом меры прокурорского воздействия будут наиболее результативны.

---

[267] Ергашев Е. Р. Представление как надзорный акт прокурорского реагирования: учеб. пособие. Екатеринбург: Изд. дом «Урал. гос. юрид. акад.», 2008. С. 14.

[268] Ястребов В. Б. Прокурорский надзор в Российской Федерации. М., 2001. С. 145.

В последние годы прокурором широко используются в практике по осуществлению прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства судебные процедуры. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.12.2003 № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве» устанавливает обязанность участия прокурора в рассмотрении некоторых дел, в том числе о восстановлении на работе в связи с прекращением трудового договора, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина при исполнении трудовых и служебных обязанностей. В силу п. 4 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина прокурор предъявляет и поддерживает в суде иск в интересах пострадавших.

Правильное, основанное на законе использование права на обращение в суд и квалифицированное поддержание исковых требований в суде представляют собой эффективное средство пресечения и устранения нарушений охраняемых законом прав, свобод и законных интересов граждан. Исковая работа прокуроров, как свидетельствует практика, – действенное, зачастую единственное реальное средство восстановления нарушенных прав[269]. Однако в настоящее время это полномочие прокурора существенно блокировано изменениями гражданского процессуального закона, на что обращают внимание в своих работах многие ученые в области прокурорского надзора, например В. М. Простова[270],

[269] Тюрина А. Иск как средство реагирования прокурора на выявленные правонарушения // Законность. 2006. № 10. С. 26.

[270] Простова В. М. Практика рассмотрения судами гражданских дел по заявлениям прокуроров, предъявленным в защиту социальных прав граждан // Современное право. 2007. № 1.

Е. Р. Ергашев[271]. О данной проблеме упоминает в своем интервью и Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка: «В 2002 году прокуратура была лишена многих полномочий в гражданском судопроизводстве. Мое отношение к этому сугубо отрицательное, потому что сегодня мы не можем эффективно защищать права граждан в данной сфере»[272].

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам[273] не может сам обратиться в суд. Кроме того, в ч. 3 ст. 131 ГПК РФ установлено, что в случае обращения прокурора в защиту законных интересов гражданина в заявлении должно содержаться обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином.

Право оценки уважительности причин, по которым гражданин не может сам обратиться в суд, принадлежит суду. Так, в качестве обоснования подачи заявления

---

[271] Ергашев Е. Р. Принцип ограниченного участия прокурора в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 2.

[272] Чайка Ю. Я. Прокуратура – государственный поверенный в делах законности // Закон. 2008. № 11. С. 9.

[273] По мнению И. Черновол к «другим уважительным причинам могут быть отнесены следующие: служебная зависимость от работодателя; тяжелое материальное положение гражданина, не позволяющее ему оплатить услуги адвоката; нахождение у работника на иждивении несовершеннолетних детей, нетрудоспособных членов семьи и необходимость постоянного ухода за ними; отдаленность места проживания от места нахождения суда; препятствия со стороны работодателя в получении работником документов, подтверждающих факт невыплаты заработной платы и размер задолженности и др. См. подробнее: Черновол И. Взыскание заработной платы // Законность. 2006. № 4. С. 40.

о выдаче судебного приказа о взыскании задолженности по заработной плате в интересах работников прокурор Усть-Донецкого района Ростовской области в заявлении в качестве одной из уважительных причин указал невозможность самостоятельного обращения в суд вследствие зависимости работников от работодателя в сфере труда. Суд посчитал такие выводы убедительными[274].

Анализ практики рассмотрения гражданских дел по заявлениям прокуроров, предъявленных в защиту социальных прав граждан, свидетельствует об устойчивой тенденции к их увеличению[275].

Например, прокурорами Астраханской области активно используется право обращения прокурора в суд с заявлениями о внесении судебных приказов по взысканию в пользу работников задолженности по заработной плате. Так, если в 2003 г. таких заявлений направлено всего 69, то в 2005 г. их число превысило 1500[276]. В результате исковой работы прокуроров в Республике Башкортостан к концу 2005 г. почти наполовину снизилась задолженность работодателей по заработной плате (с 377 742 до 197 000 тыс. руб.). В 2006 г. при задолженности 197 000 тыс. руб. на начало года в суд направлено 22 518 исков на сумму 137 444 тыс. руб.[277].

В 2007 г. прокурорами России в интересах работников в суды направлено почти 900 тыс. заявлений и это

---

[274] Губенко А. Защита трудовых прав граждан // Законность. 2006. № 2. С. 26.

[275] Простова В. М. Практика рассмотрения судами гражданских дел по заявлениям прокуроров, предъявленным в защиту социальных прав граждан // Современное право. 2007. № 1.

[276] Викторов И. С., Тризно И. Н. О состоянии и мерах по укреплению законодательства о труде (по материалам прокуратуры Астраханской области) // Трудовое право. 2006. № 4. С. 62–62.

[277] Тюрина А. Иск как средство реагирования прокурора на выявленные правонарушения // Законность. 2006. № 10. С. 27.

только по защите прав граждан на оплачиваемый труд. И в 2008 г. прокуроры активно работают на данном направлении. Так, за 1 квартал 2008 г. прокурорами Тюменской области в интересах работников в суды подано 396 заявлений о взыскании невыплаченной заработной платы в размере около 2,9 млн руб., например, прокурор Центрального округа г. Тюмени в интересах десяти работников ООО «Калейдоскоп» направил в суд иски о взыскании с общества задолженности по заработной плате на общую сумму 650 тыс. руб. Все заявления судом рассмотрены и удовлетворены.

Вместе с тем в отдельных регионах России судьи по-прежнему отказывают прокурору в принятии заявлений в защиту прав граждан[278]. При этом они ссылаются на то, что гражданско-процессуальным законодательством прокурору не предоставлено право на предъявление такого рода заявлений, так как у работников нет уважительных причин, препятствующих их самостоятельному обращению в суд.

На основании изложенного считаем, что в настоящее время в соответствии с действующим ГПК РФ роль прокурора по защите трудовых прав необоснованно снижена, ущемлена. Поэтому необходимо, на наш взгляд, пересмотреть нормы гражданско-процессуального законодательства и расширить полномочия прокурора в гражданском

[278] Например, некоторые суды г. Санкт-Петербурга отказывали прокурорам в принятии заявлений в защиту интересов граждан, перед которыми у работодателей имеется задолженность по заработной плате. Только после вмешательства Президиума Санкт-Петербургского городского суда данная позиция была признана неправомерной. См. подробнее: Коробченко В. В., Сафонов В. А. Роль прокуратуры в защите трудовых прав граждан // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации: науч.-практ. конф. СПб.: С.-Петербург. юрид. ин-т Ген. прокуратуры РФ, 2005. С. 6.

судопроизводстве по предъявлению в суд исков для восстановления нарушенных трудовых прав граждан. Предлагаем исключить из ч. 1 ст. 45 ГПК РФ второе предложение, которым установлены случаи подачи заявления прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Соответственно из ч. 3 ст. 131 ГПК РФ необходимо также исключить второе предложение следующего содержания: «В случае обращения прокурора в защиту законных интересов гражданина в заявлении должно содержаться обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином». Это будет способствовать активизации надзора за исполнением трудового законодательства.

Однако и сегодня не следует прокурорам бездействовать по защите трудовых прав граждан в гражданском судопроизводстве. Так, прокуратура Чувашской Республики показала пример, как надо действовать в новых условиях, не исключающих обращений прокуроров в суды, и разработала методику, приведшую к удовлетворению прокурорских требований. Этому способствовали неоднократные встречи сотрудников прокуратуры с председателями судов республики разных уровней, выступления на конференциях и совещаниях судей с сообщениями, обосновывающими позицию прокуратуры. Вырабатывалась единообразная прокурорская практика по обоснованию уважительности причин, обусловливающих невозможность обращения граждан с заявлением в суд. Отстаивая интересы социально незащищенных слоев населения, прокуроры в Чувашии направили в 2003 г. в суды 7 тыс. исковых заявлений на общую сумму 35 млн руб.[279].

---

[279] См. подробнее: Герасимов С. Надзор за исполнением законодательства об оплате труда // Законность. 2005. № 1. С. 9.

Глава 3. ОРГАНИЗАЦИЯ, МЕТОДИКА И ТАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Организация работы прокурора по надзору за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации

Действенность надзора за исполнением трудового законодательства, эффективное использование предоставленных прокурору полномочий обеспечиваются, прежде всего, надлежащей организацией работы прокурора на данном направлении надзорной деятельности.

При организации надзора за исполнением трудового законодательства прокуроры руководствуются следующими приказами Генерального прокурора Российской Федерации: «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 07.12.2007 № 195[280]; «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» от 02.10.2007 г. № 155[281]; «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации» от 17.12.2007 № 200[282]; «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» от 17.09.2007 № 144; «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судо-

[280] Законность.2008. № 3.

[281] Правовая система Консультант Плюс.

[282] Законность.2008. № 4.

производстве» от 2.12. 2003 № 51[283]; «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» от 7.05.2008 № 84[284]; указанием Генерального прокурора РФ «Об охране труда на предприятиях и в организациях всех форм собственности» от 6.06.2000 № 170/7.

По мнению Ю. Е. Винокурова, для эффективности прокурорского надзора существенное значение имеет то, как организована эта работа, так как организация работы по надзору за исполнением трудового законодательства (как и любого иного) является составной частью организации работы прокуратуры в целом[285].

Работа по надзору за исполнением трудового законодательства должна быть организованы так, чтобы своевременно вскрывались нарушения законов и принимались эффективные меры к их устранению. Жизнь требует постоянного совершенствования стиля, форм и методов работы по осуществлению прокурорского надзора за законностью[286]. В настоящее время с учетом сложившихся правоотношений в сфере труда совершенствуется и организация работы по надзору за исполнением трудового законодательства. Исходя из особенностей, которые присущи рыночным отношениям в России, выделяются актуальные, приоритетные направления работы прокурора по надзору за исполнением законов о труде.

Организация работы призвана осуществлять всесторонний учет и использовать результаты работы на других

---

[283] Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Тула: Изд. Дом «Автограф», 2004. Т. 1. С. 412–418.

[284] Правовая система Консультант Плюс.

[285] Прокурорский надзор: учеб. / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. М.: Юрайт-Издат, 2003. С. 128.

[286] Яковлев М. В. Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1962. С. 5.

направлениях деятельности органов прокуратуры. Первоосновой надлежащей организации работы является закрепление за данным участком надзорной деятельности прокурорских работников, имеющих необходимую профессиональную подготовку и отвечающих высоким требованиям[287]. Как правило, в районных прокуратурах надзор за исполнением трудового законодательства возлагается на помощника прокурора по общему надзору.

В юридической литературе под организацией прокурорского надзора понимается совокупность взаимосвязанных элементов по подбору, расстановке, повышению квалификации прокурорских кадров, постоянному регулированию их деятельности, обеспечению их всеми необходимыми средствами, сбору и анализу информации, анализу работы прокуратуры и ее оценке, планированию работы, контролю за выполнением планов, объединению усилий оперативного состава, других органов в целях достижения высоких конечных результатов в плане укрепления законности[288].

В рамках настоящего исследования предлагается детально проанализировать ключевые этапы в организации работы прокурора по надзору за исполнением законов о труде: информационное обеспечение надзорной дея-

---

[287] Организация работы городской (районной) прокуратуры: Метод. пособие / под общей ред. С. И. Герасимова. М., 2001. С. 129.

[288] См. подробнее: Прокурорский надзор: учеб. / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. М.: Юрайт-Издат, 2003. С. 128–129; Настольная книга прокурора. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, изд. «Экслит», 2002. С.58–86; Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. А. Я. Сухарева. М.: Норма, 2004. С. 137–145; Викторов И. С., Макашева А. Ж., Шалыгин Б. И. Правовая защита конституционных прав граждан на труд средствами государственного надзора и контроля. М.: Юрлитинформ, 2005.С. 356; Правоохранительные органы Российской Федерации: учеб. / под ред. В. М. Семенова и В. А. Байдукова. М.: Норма, 2008. С. 165–166.

тельности, аналитическую работу и планирование этой деятельности.

Надлежащая организация работы прокурора предполагает наличие информационного обеспечения, позволяющего своевременно реагировать на нарушения законодательства о труде. Именно недостаточное информационное обеспечение – причина низкой организации надзорной деятельности[289]. Между тем для правильной организации надзора важное значение имеет как своевременность, так и надлежащая полнота сбора необходимой информации о состоянии законности на поднадзорных объектах. На наш взгляд, информационное обеспечение является необходимым условием правильной организации деятельности прокурора, так как совокупность поступающей информации позволяет анализировать состояние, структуру и динамику правонарушений в сфере трудового законодательства, а кроме того, наиболее полно и своевременно принимать меры к восстановлению нарушенных трудовых прав.

Эти требования к организации работы прокуроров по надзору за исполнением законов о труде вытекают из п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где предусмотрено, что проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона. Кроме того, в п. 6 приказа Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 7.12.2007 № 195 указано, что проверки исполнения законов необходимо проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств

[289] Организация работы городской (районной) прокуратуры: метод. пособие под общей ред. С. И. Герасимова. М., 2001. С. 131.

массовой информации и т. п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь, для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой охране.

Источники информации о нарушениях трудового законодательства весьма разнообразны. В качестве таковых могут быть: материалы некоторых уголовных дел; письменные и устные обращения граждан (жалобы, заявления, сообщения), поступающие в прокуратуру или в контролирующие органы; сообщения средств массовой информации; обращения в прокуратуру руководителей организаций, предпринимателей; статистические отчеты хозяйствующих субъектов, поступающие в определенные сроки в государственные органы статистики (например, о штатной и фактической численности работающих, заработной плате, движении работников, производственном травматизме и др.); статистические отчеты и материалы проверок, проведенных органами контроля; информация правоохранительных и контролирующих органов о выявленных нарушениях, а также сообщения этих органов о произошедших на производстве несчастных случаях, повлекших тяжкий вред здоровью, смерть человека; статистические данные судов о числе и суммах удовлетворенных исков по трудовым спорам; материалы административных дел, рассмотренных судами по жалобам должностных лиц на неправомерное наложение административных взысканий за нарушения законов в сфере труда; материалы комиссий по трудовым спорам предприятий и организаций; материалы профсоюзных организаций предприятий; обращения в прокуратуру

должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления[290].

Правовой основой истребования прокурорами необходимых документов, материалов, статистических данных являются ст. 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Например, для выявления тенденций в системе отношений, связанных с обеспечением оплаты труда работников, прокуратурой Астраханской области с начала 2005 г. создана информационная база, которая состоит из предоставляемых территориальными управлениями Федеральной службы государственной статистики сведений о структуре и сумме задолженности по выплате заработной платы. Основные цифровые показатели и информация, имеющие существенное значение для оценки состояния законности и адекватности мер реагирования, отражаются в форме таблицы, разработанной прокуратурой области[291].

---

[290] См. подробнее: Надзор прокуратуры за соблюдением трудового законодательства / под ред. Я.Л, Киселева, А. А. Абрамовой. М.: Изд – во МГУ, 1965. С. 66; Настольная книга прокурора. М., 2002. С. 222; Чуманов Е. Информационно-аналитическая работа – основа организации общего надзора // Законность. 2004. № 1. С. 16–19; Викторов И. С., Бессарабов В. Г., Алексеева Д. Г., Швецов А. Б. Охрана труда в Российской Федерации: новое законодательство, правоприменительная практика и прокурорский надзор. М., 2004. С. 146–152; Четверикова С. В. Организация прокурорского надзора за исполнением законов в сфере трудовых отношений // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации: науч.-практ. конференция. СПб.: С.-Петербург. юрид. инс-т Ген. прокуратуры РФ, 2005.С. 30–31; Анисимов А. Л. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о трудовых правах российских граждан // Трудовое право. 2006. № 4. С. 54; Тризно И. Н. Методическое обеспечение прокурорского надзора в сфере соблюдения трудовых прав граждан // Трудовое право. 2007. № 11.

[291] Викторов И. С., Тризно И. Н. О состоянии и мерах по укреплению законодательства о труде (по материалам прокуратуры Астраханской области) // Трудовое право. 2006. № 4. С. 62.

Органы прокуратуры Чувашской Республики с целью выявления и пресечения нарушений закона наладили ежемесячное поступление из Комитета государственной статистики Чувашской Республики информации о задолженности по заработной плате как в районах и городах, в целом, так и на отдельных предприятиях. Налажено тесное взаимодействие в этой области и с Государственной инспекцией труда[292].

В отношении истребования сведений средств массовой информации прокурорам следует учитывать, что существуют некоторые ограничения, установленные Законом РФ «О средствах массовой информации»[293]. Так, редакция обязана сохранить в тайне источник информации и не вправе называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случая, когда соответствующее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом (ст. 41 Закона РФ «О средствах массовой информации»).

Обратной стороной взаимодействия со средствами массовой информации является обеспечение гласности в работе органов прокуратуры[294]. Многочисленные социологические опросы свидетельствуют о низком уровне доверия прокуратуре в нашем обществе, что не в последнюю очередь связано с недостаточной информированностью населения о работе прокуратуры, содержании, функциях и направлениях прокурорского надзора[295].

---

[292] Трусова Э. Труд должен быть оплачен // Законность. 2004. № 10. С. 23.

[293] Закон РФ «О средствах массовой информации» (в ред. от 24.07.07 № 211-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; Росс. газета. 2007. 1 авг. № 20

[294] См.: Организация работы городской (районной) прокуратуры: метод. пособие / под общ. ред. С. И. Герасимова. М., 2001. С. 141.

[295] Ефремова Г., Андрианов М. Прокуратура в зеркале общественного мнения // Законность. 2003. № 7. С. 34.

В связи с этим прокуроры обязаны активно взаимодействовать с прессой, журналистами, творческими общественными объединениями с целью укрепления авторитета прокуратуры, повышения степени доверия к ней со стороны граждан. Для реализации этой задачи прокуроры должны систематически освещать в средствах массовой информации итоги проведения прокурорских проверок в сфере соблюдения трудового законодательства, непосредственно указывая на их результативность и меры прокурорского реагирования. Такой диалог позволит не только более предметно показывать общественности роль прокуратуры в обеспечении зашиты трудовых прав граждан, но и реально влиять на формирование общественного мнения о ее деятельности в борьбе с многочисленными нарушениями в сфере трудового законодательства.

В настоящее время прокуроры все чаще освещают в средствах массовой информации результаты прокурорских проверок о состоянии исполнения норм законодательства, регулирующего вопросы выплаты заработной платы. Так, прокурорами Российской Федерации в 2005 г. результаты надзорной деятельности органов прокуратуры на данном направлении освещались в средствах массовой информации более 7, 5 тыс. раз[296].

В целом можно утверждать, что полученная информация, как в отдельности, так и в ее совокупности, позволяет постоянно изучать динамику трудовых правонарушений, а также правильно выбирать объект проверки.

---

[296] Информационное письмо первого заместителя Генерального прокурора от 23.01.2006 № 7/2–32д-2005 «О состоянии исполнения норм законодательства, регулирующего вопросы выплаты заработной платы, и практике прокурорского реагирования в этой сфере» // (Архив прокуратуры Новосибирской области 2006 г.)

Исходя из того, что в прокуратуру поступает множество различной информации о нарушениях в сфере труда, прокуроры должны дифференцированно подходить к проверкам этой информации. По нашему мнению, целесообразно принимать к производству поступившую информацию, подвергая ее прокурорской проверке в случаях: 1) в информации о нарушениях в сфере труда содержатся признаки преступления, однако оснований для возбуждения уголовного дела недостаточно и требуется дополнительное изучение поступивших материалов; 2) в информации содержатся сведения о грубейших правонарушениях в сфере труда, требующих прокурорского вмешательства; 3) контролирующие органы за соблюдением трудового законодательства не приняли всех необходимых мер к выявлению нарушения, а меры по их устранению, предпринятые по их инициативе, оказались недостаточными, неэффективными; 4) конкретные виды правонарушений в сфере труда получили распространение на территории России, конкретного региона; 5.) прокурор сочтет необходимым по поступившим материалам провести прокурорскую проверку. Таким образом, из вышеприведенных условий непременного прокурорского вмешательства, прокурор должен «действовать» везде, где остальные меры воздействия оказались безрезультатными.

Во всех иных случаях прокурор вправе направить поступившую информацию о правонарушении контролирующим органам (например, в государственную инспекцию труда), оставив за собою право производства прокурорской проверки по тем же материалам в случаях, когда это будет необходимо, а также контроля законности их проверки органами, которым она поручена. Это полномочие прокурора вытекает из положения ст. 22 Фе-

дерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», поскольку прокурор вправе требовать от руководителей, других должностных лиц проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций.

Полученная прокурором из различных источников информация тщательно анализируется, проверяется достоверность собранных сведений путем их сопоставления с официальными статистическими данными органов прокуратуры и статистическими данными правоохранительных, контролирующих органов, а также органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Очевидно, что для успешной организации работы и принятия адекватных мер по фактам нарушений, в том числе и в сфере труда, необходим анализ состояния законности. По мнению А. Чурилова, анализ правоприменительной практики – основной пример, используемый прокурорами в надзорной деятельности. К нему обращаются на всех стадиях проверки[297]. Во многих приказах и указаниях Генеральной прокуратуры, организационно-распорядительных документах прокуроров областного уровня делается акцент на осуществление аналитической работы. В частности, в п. 6 приказа Генерального прокурора от 7.12. 2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» указывается, что в качестве повода для прокурорских проверок необходимо рассматривать материалы уголовных, гражданских и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а так-

[297] Чурилов А., Титов П. Аналитическая работа в органах прокуратуры // Законность. 1993. № 4. С. 16.

же другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

К сожалению, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не содержит нормы, предусматривающей обязательность аналитической работы прокуроров. В этом смысле, по мнению А. Ю. Винокурова, требования ведомственных организационно-распорядительных документов по осуществлению такой работы ставят в сложное положение прокуроров, пытающихся наладить информационный обмен в аналитических целях. Уже имеются в прокурорской практике случаи, когда руководители территориальных и иных поднадзорных органов отказывают в предоставлении информации по требованию прокурора, мотивированному необходимостью проведения аналитической работы. Обоснование отказа предельно простое – аналитическая работа не указана в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» в качестве функции либо направления деятельности прокуроров[298].

По нашему мнению, есть потребность дополнить п. 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» четвертым абзацем следующего содержания: «требовать от руководителей и должностных лиц указанных органов предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений для проведения аналитической работы».

Своевременное изучение и анализ полученной информации, по мнению многих ученых[299], дает представ-

---

[298] Винокуров А. Ю. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов // Законность. 2006. № 4. С. 11.

[299] Например, см.: Емельянов С. А. Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры. М.: Юрид. лит., 1980. С. 26; Прокурорский надзор за исполнением законов об охране труда. М.: Юрид. Лит., 1980. С. 22; Викторов И. С., Бессарабов В. Г., Алексеева Д. Г., Швецов А. Б. Охрана труда в Российской Федерации: новое законодательство, правоприменительная практика и прокурорский надзор. М., 2004. С. 147.

ление не только о количественной стороне нарушений законодательства, но и о конкретных видах и характере правонарушений в сфере труда на поднадзорных объектах, где они распространены. Кроме того, данные анализа позволяют целенаправленно организовать работу, сосредоточить усилия в тех сферах правоотношений, где наиболее распространены нарушения в сфере труда. С этой целью используются накопительные таблицы, аналитические схемы, учетные журналы, картотеки и иные вспомогательные средства.

Так, например, прокуратурой г. Санкт-Петербурга при организации работы по надзору за исполнением законодательства в сфере оплаты труда особое внимание уделяется таким источникам информации, как статистические данные Санкт-Петербургского комитета государственной статистики, Санкт-Петербургского регионального отделения Фонда социального страхования в РФ, Государственной инспекции труда в г. Санкт-Петербурге, а также сведения, которые поступают в прокуратуру города непосредственно от организаций-должников. На основе анализа всей совокупности поступающих данных прокуратурой г. Санкт-Петербурга систематически обновляется таблица предприятий – должников по оплате труда, в которой фиксируется не только сумма задолженности, но и период ее образования, а также суммы погашения задолженности. Оперативный анализ ситуации с задержками оплаты труда позволяет прокурорам осуществлять своевременные проверки соблюдения законодательства о выплате заработной платы и принимать соответствующие меры прокурорского реагирования.

Для организации прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства важное значение имеет точное исполнение требований закона о недопусти-

мости подмены прокуратурой государственных органов и должностных лиц, призванных осуществлять контроль за соблюдением трудовых прав граждан. Прокуроры для эффективной работы в этой сфере надзора должны использовать всю информацию, поступающую от данных органов, а также опираться в своей деятельности на возможности контролирующих органов в части выявления нарушений трудовых прав граждан.

При этом органы прокуратуры в процессе осуществления прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства для повышения эффективности работы на данном направлении должны систематически осуществлять надзор и за деятельностью контролирующих органов. Так, Н.В. Мельников отмечает, что прокурорский надзор должен распространяться и на деятельность Федеральной инспекции труда, и на деятельность специальных контрольных органов, разумеется, без вмешательства в их оперативно-хозяйственные функции[300].

Прокуратура должна уделять внимание своевременности выявления нарушений другими контролирующими органами и устранения обнаруженных ими недостатков. Зачастую контроль, осуществляемый органами входящими в одну систему с проверяемыми объектами, носит поверхностный характер. По этой причине при проведении прокурорской проверки желательно привлекать независимых специалистов. Также необходимо остро реагировать на факты сокрытия нарушений, «невыявленных» ведомственным контролем: направлять представления в соответствующую службу; объявлять официальное предостережение руководителю контролирующего орга-

[300] Мельников Н.В. Роль прокуратуры в обеспечении конституционного права граждан на труд. автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1997. С. 26.

на; привлекать к административной либо уголовной ответственности[301].

По этому вопросу заместитель Генерального прокурора РФ отметил, что контролирующие органы не всегда и не в полном объеме выполняют возложенные на них законодательством функции, в частности по защите прав граждан в сфере труда. Государственными инспекциями труда в регионах зачастую не принимаются исчерпывающие меры в отношении руководителей предприятий и организаций, виновных в невыплате заработной платы. Так, государственной инспекцией труда по Вологодской области по результатам проведенных проверок вопрос о привлечении виновных к дисциплинарной ответственности не ставился, крайне неудовлетворительной является их работа по привлечению руководителей к административной ответственности по ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ[302].

На основании вышеизложенного полагаем, что поступившая в органы прокуратуры информация должна тщательно анализироваться в ее совокупности. Совершенно справедливо отмечают И. С. Викторов и А. Ж. Макашева, что анализ состояния законности в сфере труда наиболее полно отражает действительную картину тогда, когда прокурором анализируются данные, поступившие из различных источников. Это позволяет избежать формального подхода к их оценке, и, следовательно, неправильных и поверхностных выводов, поскольку наиболее

---

[301] Залуцкая И. Трудовые права и свободы: больше внимания и действенных мер // Прокурорский надзор за соблюдением законности на транспорте. Сб. науч. тр. М., 2004. Ч. 1. С. 125.

[302] Информационное письмо первого заместителя Генерального прокурора от 23.01.2006 № 7/2–32д-2005 «О состоянии исполнения норм законодательства, регулирующего вопросы выплаты заработной платы, и практике прокурорского реагирования в этой сфере». (Архив прокуратуры Новосибирской области 2006 г.)

результативны надзорные проверки, проводимые на основе глубокого анализа состояния законности[303].

Осуществляя надзор за исполнением трудового законодательства, важно взаимодействовать с общественными организациями и объединениями. В таких случаях следует руководствоваться указанием Генерального прокурора РФ от 17.12.2002 № 74/40 «Об организации взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными и иными общественными организациями»[304].

Таким образом, важным этапом при осуществлении прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства является аналитическая работа прокуроров. Она, безусловно, важна для создания эффективной организации надзора на данном направлении, поскольку позволяет целенаправленно организовать работу, сосредоточить усилия органов прокуратуры в тех сферах трудовых правоотношений, где наиболее распространены данные виды нарушений. Кроме того, знание общего состояния законности в сфере трудовых отношений позволяет дать более правильную правовую оценку конкретным правонарушениям, определить необходимый объем и характер мероприятий, обеспечивающих устранение и предупреждение правонарушений.

Аналитическая работа, как отмечают многие ученые в области прокурорского надзора, строится на основе систематизации информации и ее правовой оценки с учетом следующих критериев: характера правонарушений;

---

[303] Викторов И. С., Макашева А. Ж. Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о трудовых правах граждан // Трудовое право. 2004. № 9. С. 59.

[304] Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Тула: Изд. Дом «Автограф», 2004. Т. 2. С. 23.

распространенности правонарушений на отдельных объектах; общественной опасности совершаемых правонарушений; причин и условий, способствующих нарушениям законодательства[305].

На наш взгляд, постоянный и тщательный анализ информации о правонарушениях, посягающих на трудовые права работников, позволит прокурору своевременно определить объекты прокурорских проверок, где наиболее распространены нарушения трудового законодательства, а также предмет и цели проверки. Кроме того, анализ данных позволит ориентировать прокуроров на проведение целевых проверок и незамедлительное реагирование с использованием спектра полномочий, предоставленных законом.

Особенность прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства заключается в том, что при осуществлении этой деятельности выявляется множество нарушений. В связи с этим целесообразным и объективно обусловленным является проведение избирательного анализа состояния законности по конкретным объектам и правонарушениям в сфере труда.

С учетом сложившейся ситуации в России за последние годы наиболее острой проблемой в сфере трудового законодательства является невыплата заработной платы и ее систематические задержки. По состоянию на 1 января 2005 г. суммарная задолженность составляла более 12 млрд руб. Проблемы, связанные с невыплатой заработной платы, касались полутора миллионов граждан, т.е.

---

[305] Викторов И.С., Макашева А.Ж. Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о трудовых правах граждан // Трудовое право. 2004. № 9. С. 59; Викторов И.С., Бессарабов В.Г., Алексеева Д.Г., Швецов А.Б. Охрана труда в Российской Федерации: новое законодательство, правоприменительная практика и прокурорский надзор. М., 2004. С. 155.

фактически каждого двадцатого работника. В результате целенаправленной и напряженной работы прокуроров на данном направлении суммарная задолженность снизилась на 78 % и составила на 1 января 2008 г. чуть больше 2 млрд руб.[306].

В связи с высокой социальной значимостью проблем в сфере исполнения законодательства в части выплаты заработной платы, прокуроры особо уделяют внимание работе именно на данном направлении надзора. Эта работа в настоящее время является приоритетной, требующей постоянной активизации и повышения эффективности принимаемых мер.

Распространенность нарушений трудового законодательства, а особенно по вопросам выплаты заработной платы, обусловила осуществление анализа состояния законности в данной сфере прокурорами Российской Федерации. Так, из общего числа (100 человек) прокурорских работников, опрошенных в ходе специального анкетирования в рамках настоящего исследования, 87 отметили, что наиболее часто в 2005–2006 гг. организациями допускались нарушения законодательства об оплате труда. Кроме того, 42 человека из числа опрошенных констатировали, что инициатива проведения проверок соблюдения законов в сфере оплаты труда чаще всего исходит от прокуратуры субъекта федерации; 38 ответили, что это связано с проявлением собственной инициативы прокуратуры; а третья группа – 20 человек – полагают, что проверки чаще проводятся в связи с поступившими жалобами и заявлениями в прокуратуру.

Дополняет и углубляет эффективность аналитической работы прокуроров на данном направлении над-

---

[306] Данные показатели прозвучали в докладе Генерального прокурора РФ Ю. Я. Чайки на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 19.02.2008 по итогам 2007 г.

зорной деятельности такой этап организации работы прокуратуры, как планирование. Проводимая прокуратурой большая по объему и весьма разнообразная работа по осуществлению надзора за исполнением законодательства о труде делает чрезвычайно важной задачу ее умелого и содержательного планирования. С учетом требований Генерального прокурора РФ работа во всех органах прокуратуры должна строиться на плановой основе.

Планирование представляет собой решение вопроса о последовательности и сроках выполнения комплекса или отдельных видов работ с учетом имеющихся возможностей в целях производства работ, потребность в которых заранее известна[307].

Прокурорская практика свидетельствует, что эффективность и результативность надзорной деятельности прокурора во многом обеспечивается именно плановостью ее осуществления. Многие ученые и практические работники[308] отмечают, что деятельность прокуратуры по надзору за исполнением законов, включая трудовое законодательство, организуется в плановом порядке.

Планирование позволяет грамотно установить перечень объектов прокурорского надзора, где целесообразно проведение прокурорских проверок, сроки выполнения

---

[307] Шинд В. И. Некоторые вопросы управления в органах прокуратуры (методический аспект) // Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора: сб. научн. тр. М.: Манускрипт, 1994. С. 29.

[308] Анисимов А. Л. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о трудовых правах граждан Российской Федерации // Трудовое право. 2006. № 4. С.55; Викторов И. С., Макашева А. Ж. Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о трудовых правах граждан // Трудовое право. 2004. № 9. С. 59–60; Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. А. Я. Сухарева. М.: Норма, 2004. С. 138.

проверок, ответственных должностных лиц и примерный алгоритм проверочных действий[309].

Важнейшими чертами планирования работы органов прокуратуры являются его конкретность и рациональность. При централизованном планировании, когда в прокурорской системе планы, продвигаясь, обрастают дополнительными заданиями, обязательными для исполнения, аппараты управляющих уровней органов прокуратуры должны учитывать, что, включая в свои планы работы мероприятия, указанные сверху, горрайпрокуратуры существенно снижают возможности инициативы, маневра, связанные с необходимостью учета специфики конкретного региона. В этих условиях особое значение приобретает точность выбора плановых мероприятий и определения круга исполнителей плановых заданий[310].

Во всех случаях планируемые проверки исполнения трудового законодательства должны определяться исходя из содержания конкретных сигналов о совершенных правонарушениях. Немаловажное значение при планировании имеет и обобщенная информация о состоянии законности в сфере трудовых прав на определенной территории.

При планировании работы районными (городскими) прокурорами принимаются во внимание не только поручения, указания вышестоящих прокуратур, но также, в необходимых случаях, целевые муниципальные

---

[309] Никитин Л. Н., Рохлин В. И., Никитин Е. Л. Прокурорско-надзорное право: курс лекций. СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2005. С. 69; Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. пособие /под общей ред. В. И. Рохлина. СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2005. С. 102.

[310] Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. А. Я. Сухарева. М.: Норма, 2004. С. 138.

программы развития тех или иных видов деятельности, принятые в установленном порядке. Например, программа муниципального органа «О развитии и поддержки студенчества в целях трудоустройства в летний период» может повлечь включение в план работы прокуратуры района (города) такой проверки, как соблюдение трудового законодательства в отношении лиц, не достигших 18-летнего возраста.

К разработке плана работы прокуратуры по надзору за исполнением трудового законодательства, на наш взгляд, необходимо привлекать не только помощников прокурора по «общему надзору», но и работников, осуществляющих надзор по другим направлениям (помощников прокурора по надзору за исполнением прав несовершеннолетних; по надзору за органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание, а также государственных обвинителей). Это необходимо в целях совершенствования этапа планирования, что, безусловно, отразится на качестве и эффективности проводимых прокурорских проверок в сфере трудового законодательства.

В науке прокурорского надзорного права выделяют различные виды планирования. Так, по мнению И. С. Викторова и В. Г. Бессарабова, с учетом протяженности во времени планы прокуратуры подразделяются на: 1) перспективные (полугодовые и годовые); 2) текущие (квартальные); 3) краткосрочные (недельные, ежедневные), а по исполнителям – на индивидуальные и общие (для группы исполнителей)[311]. Другие, например В. П. Рябцев, различают перспективное (как правило, на полугодие),

---

[311] Викторов И. С., Бессарабов В. Г., Алексеева Д. Г., Швецов А. Б. Охрана труда в Российской Федерации: новое законодательство, правоприменительная практика и прокурорский надзор. М., 2004. С. 156.

текущее и календарное планирование[312], Е. Р. Ергашев планирование подразделяет на следующие виды: перспективное, текущее, оперативное, комплексное, индивидуальное, координационное. По его справедливому замечанию, первые три подразделяются по срокам исполнения на перспективные – годовые, текущие – полугодовые, квартальные, месячные и календарные (недельные, ежедневные). В зависимости от направленности, объема и разносторонности включенных в план мероприятий, а также количества исполнения планы подразделяются на комплексные и индивидуальные[313].

Как правило, именно в квартальных планах прокурором наиболее объективно, полно и оперативно отражаются назревшие проблемные вопросы, появившееся на поднадзорной территории, а потому более предметно, исходя из конкретных правонарушений в сфере труда, намечаются и осуществляются меры по выявлению и устранению нарушений трудовых прав граждан.

В организационном смысле планирование работы прокурора невозможно без учета поднадзорных объектов, значимость обеспечения точного учета которых в современных условиях неуклонно возрастает. С этой целью прокурорам необходимо ежемесячно накапливать банк данных поднадзорных объектов, истребовать сведения о них в различных контролирующих органах. Так, прокуратурой Советского района г. Новосибирска ежемесячно обновляется список организаций – должников, которые имеют задолженность по выплате заработной платы. Эти данные предоставляются Государственной инспекцией труда в Новосибирской области. На основе этих показа-

[312] Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. А. Я. Сухарева. М.: Норма, 2004. С. 138.

[313] Правоохранительные органы Российской Федерации: учеб. / под ред. В. М. Семенова, В. А. Байдукова. – М.: Норма, 2008. С. 171–172.

телей о задолженности заработной платы прокуратурой района ежемесячно проводятся проверки на предмет соблюдения законодательства об оплате труда, что находит свое отражение в квартальных планах прокуратуры Советского района г. Новосибирска.

Следует иметь в виду, что планирование различных проверок в сфере исполнения трудового законодательства осуществляется многими контролирующими органами (например, Государственной инспекцией труда; Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и др.). Поскольку проведение проверок по исполнению трудового законодательства, в частности, об охране труда, целесообразно осуществлять с привлечением специалистов контролирующих органов, представляется необходимым иметь информацию о проверках, запланированных ими на соответствующий период. Такая информация позволит прокурору более рационально использовать результаты уже проведенных другими проверок, а также планировать совместные проверки с участием специалистов контролирующих органов[314].

Исходя из анализа полугодовых планов работы прокуратуры Новосибирской области за 2004–2007 гг. можно констатировать, что проверки деятельности Государственной инспекции труда в Новосибирской области и иных контролирующих органов в сфере труда проводятся крайне редко, что, на наш взгляд, является недостатком в организации работы прокуратуры по надзору за исполнением трудового законодательства.

---

[314] См. подробнее: Викторов И.С., Бессарабов В.Г., Алексеева Д.Г., Швецов А.Б. Охрана труда в Российской Федерации: новое законодательство, правоприменительная практика и прокурорский надзор. М., 2004. С. 157.

Полагаем, что прокурорам необходимо концентрировать внимание на работе и деятельности контролирующих органов, которые по своему правовому статусу, полномочиям обязаны выявлять нарушения законов о труде. При этом из объектов прокурорского надзора не исключаются организации и физические лица – индивидуальные предприниматели. Но их деятельность в сфере соблюдения норм о труде должна проверяться прокурорами не сплошным и выборочным методом, а только по сигналам о допущенных ими трудовых правонарушениях.

Кроме того, плановость проведения проверок в сфере исполнения трудового законодательства не должна быть формальной. Прежде всего, прокурорам необходимо обращать внимание при планировании работы на данном участке надзора на сигналы и статистические данные различных контролирующих органов о характере и видах правонарушений в области трудовых прав, что позволит проводить «точечные» прокурорские проверки. Подобный подход к планированию работы приведет к повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства.

В науке прокурорского надзора высказываются и другие точки зрения. Так, по мнению А. Х. Казариной, в отличие от контролирующих органов прокурор не может в плановом порядке проверять предприятия, учреждения, организации. Поэтому из надзорной практики должны быть исключены систематические проверки. Прокурорский надзор по определению не может быть сплошным и ему, конечно, не свойственны такие формы, как инспектирование, ревизия, наблюдение. Интересную мысль в этом плане высказал начальник отдела прокуратуры Владимирской области Э. Селезнев о переориентации прокуроров с надзора за исполнением законодательства

на надзор за исполнением контролирующих органов. Такая конструкция никак не повлияет на сущность прокурорского надзора, она лишь позволит сконцентрировать внимание прокуроров на тех органах, которые по закону обязаны выявлять нарушения[315]. На наш взгляд, эти точки зрения ученых заслуживают определенного внимания и могут быть предметом других исследований, однако мы имеем другое мнение и полагаем, что полномочия прокурора по надзору за исполнением трудового законодательства должны распространяться не только на контролирующие органы, но и на другие поднадзорные органы, грубо нарушающие нормы трудового законодательства, и где требуется непосредственное вмешательство прокурора.

§ 2. Особенности методики и тактики прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства и пути их совершенствования в Российской Федерации

Методика прокурорского надзора представляет собой систему мероприятий, совокупность прокурорских действий, технических и тактических средств и приемов, наиболее результативных способов выявления правонарушений данного вида, используемых при прокурорских проверках исполнения законов в определенных сферах общественной жизни. Не существует, на наш взгляд, методик прокурорского надзора на все случаи исследования правонарушений. Однако общие правила организации

[315] Казарина А. Х. Общий надзор: возможности и пределы // Роль российской прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина. Роль компетентных органов прокуратуры в вопросах экстрадиции и оказания правовой помощи по уголовным делам: материалы 2-го междунар. семинара под эгидой Совета Европы. М., 2004. С. 85–86.

прокурорских проверок исполнения законов, в том числе о труде и охране труда, можно определить. Этот вопрос исследовали как советские ученые[316] в теории прокурорского надзора, так и ученые современного периода[317]. Кроме того, эта проблема широко обсуждается и прокурорскими работниками на практике.

Думается, можно считать в целом правильным утверждение о том, что «совокупность методов, используемых в той или иной отрасли и на участках работы прокуратуры называется методикой прокурорского надзора»[318].

---

[316] Лебединский В.Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора / под ред. В.А. Болдырева. М.: Юриздат, 1954. С. 149–153; Мелкумов В.Г. Основные методы выявления нарушений законов и причин, их порождающих, в процессе общенадзорной деятельности прокуратуры. Душанбе: Тип. Межвуз., 1962. С. 10–21; Мелкумов В.Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. Душанбе: Ирфон, 1965. С. 36–39; Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Душанбе, 1971. С. 32–35; Кобец Н.Г. Деятельность прокуратуры по предупреждению нарушений законодательства о труде // Проблемы прокурорского надзора: науч. конф., посвящ. 50-летию сов. прокуратуры (тез. Сообщ.). М., 1972. С. 154–160; Зверев А.Д. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о труде. М.: Юрид. лит., 1977. С. 1243.

[317] Охрана имущественных и личных неимущественных прав граждан и правозащитная функция прокуратуры: уч. пособие / под ред. В.И. Рохлина, СПб., 2004. С. 31–34; Викторов И.С., Бессарабов В.Г., Алексеева Д.Г., Швецов А.Б. Охрана труда в Российской Федерации: новое законодательство, правоприменительная практика и прокурорский надзор. М., 2004. С. 188–198; Викторов И.С., Макашева А.Ж. Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о трудовых правах граждан // Трудовое право, № 9. 2004; Тризно И.Н. Методическое обеспечение прокурорского надзора в сфере соблюдения трудовых прав граждан // Трудовое право. 2007. № 11.

[318] Прокурорский надзор в СССР /под ред. М.П. Малярова. М.: Юрид. Лит., 1966. С. 24.

Как свидетельствует практика, именно методика и тактика, позволяющие находить оптимальные варианты деятельности, исходя из многопланового комплекса субъективных и объективных факторов, влияющих на состояние законности и практику прокурорского надзора, способны существенно расширить возможности воздействия прокуроров на фактическое положение дел с реализацией конституционного права каждого[319] на труд и охрану труда.

Методика прокурорского надзора показывает, что надо делать прокурору, а тактика – как надо делать, при этом, методика и тактика тесно связаны между собой[320]. В частности, В. И. Шинд считает, что методика прокурорского надзора относится к содержанию самой деятельности, тогда как тактика – к ее организации[321]. Аналогичным образом другие авторы полагают, что если методика показывает, что должен сделать прокурор, то тактика подсказывает, как эти действия наилучшим образом могут быть выполнены, выступает своего рода регулятором применения правовых средств осуществления общего надзора[322].

По мнению В. Г. Мелкумова, прокурор может быть на уровне предъявленных ему высоких и сложных требований лишь тогда, когда он не только знает, что следует предпринять в каждом конкретном случае, но и как это сделать. Такого рода познания обеспечива-

[319] Гущин В. З. Прокурорский надзор за соблюдением конституционного права граждан на объединение. М., 1998. С. 109.

[320] Там же. С. 110.

[321] Шинд В. И. О соотношении методики и тактики прокурорского надзора. Вопросы теории законности и прокурорского надзора. М., 1994. С. 27–28.

[322] Ястребов В. Б., Григоренко В. Н., Чернова К. Т. Проблемы тактики общенадзорной деятельности прокуратуры // Вопросы борьбы с преступностью. М., 1987. Выпуск 45. С. 79.

ются разработкой соответствующих методических рекомендаций[323]. Поэтому «для эффективности борьбы с нарушениями законности в деятельности учреждений, организаций, нужна хорошо разработанная методика выявления нарушений»[324].

Все правонарушения индивидуальны, и не может быть совершено одинаковых правонарушений. Отсюда и процесс их раскрытия, изучения тоже индивидуален. Однако трудовым правонарушениям присущи некоторые общие видовые признаки, обстоятельства, и, следовательно, их изучение и обобщение позволяет вырабатывать и общие рекомендации по их раскрытию, выявлению.

Представляется, что методика прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства должна разрабатываться с учетом наиболее распространенных и опасных нарушений в сфере труда, которые мы попытались обозначить в предыдущем параграфе настоящего исследования. При этом следует учитывать, что методика прокурорского надзора не остается неизменной, она может меняться, видоизменяться, совершенствоваться в зависимости от условий на рынке труда, социальной практики, законодательства о труде, необходимости усиления борьбы с отдельными видами трудовых правонарушений.

Следует отметить, что Генеральный прокурор РФ неоднократно подчеркивал, что управления и отделы Генеральной прокуратуры РФ и прокуратуры субъектов федерации не только надзирают за законностью действий органов власти, контролирующих органов

---

[323] Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. Автореф. дис. … д-ра. юрид. наук. Душанбе, 1971. С. 33.

[324] Маляров М.П. Усилить внимание юридической науки к проблемам совершенствования прокурорского надзора // Сов. гос-во и право. 1966. № 12. С. 21.

и органов управления коммерческих и некоммерческих организаций, учреждений и предприятий, но и осуществляют руководство и контроль за подчиненными им прокуратурами, оказывают им необходимую методическую помощь. В частности, в п. 22–23 приказа «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 7.12.2007 № 195, Генеральный прокурор РФ обязал соответствующие структурные подразделения Генеральной прокуратуры РФ и прокуроров субъектов федерации оказывать практическую помощь нижестоящим прокуратурам в организации прокурорского надзора, осуществлять руководство и контроль за их деятельностью, а Главному управлению по надзору за исполнением федерального законодательства совместно с Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации разрабатывать нормативно-методические основы прокурорского надзора, распространять положительный опыт работы прокуроров.

Разработка и совершенствование методики по вопросам организации работы прокуроров по надзору за исполнением трудового законодательства является одной из составляющих в работе органов прокуратуры. Так, В.Г. Лебединский еще в советский период развития прокурорского надзора отмечал, что «организационной формой руководства является и оказание методической помощи районным прокурорам в правильной организации работы по общему надзору»[325]. Профессор А. Алексеев также полагает, что очень важно организовать непрерывную и квалифицированную информационно-методическую подпитку прокурорских

[325] Лебединский В.Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора / под ред. В.А. Болдырева. М.: Юриздат, 1954. С. 150–151.

работников, специализирующихся по линии общего надзора. Например, решить вопрос о подготовке и издании в виде специальной библиотечки серии пособий по основным направлениям общего надзора, о регулярном выпуске обзоров с научным комментарием общенадзорной практики[326].

Многогранность прокурорской деятельности в области надзора за исполнением трудового законодательства вызывает необходимость оперативно и своевременно разрабатывать методические рекомендации по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства о труде, в том числе по наиболее приоритетным его направлениям (помимо общей методики осуществления общенадзорного цикла безотносительно к каким-либо правовым сферам[327]).

Положительную роль играет научно-методическая практика Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, охватывающая как надзор за исполнением законодательства о трудовых правах в целом[328], так и отдельные аспекты надзора за исполнением законодатель-

---

[326] Алексеев А. Общий надзор: проблемы и перспективы // Законность. 1998. № 2. С. 10.

[327] Берензон А. Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1977. С. 25–26.

[328] См., например: Указание заместителя Генерального прокурора РФ от 29.12.2003 № 36–12–03 об использовании в практической деятельности методических рекомендаций: Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о трудовых правах граждан: метод. рекомендации / И. С. Викторов, В. Р. Кузьменко, А. Ж. Макашева, Х. А. Текаев М., 2003; Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации. Научно-практическая конференция. СПб.: СПб. юридический институт Генеральной прокуратуры РФ, 2005.

ства о труде, например, в сфере охраны труда[329], выплаты заработной платы[330].

Как показывает прокурорская практика, методическую поддержку прокурорских работников нижнего (городского, районного) звена осуществляют и прокуроры субъектов федерации. Так, прокуратурой Новосибирской области в 2004 г. издан сборник организационно-методических документов по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В нем отдельными разделами освещены вопросы организации прокурорского надзора об охране труда[331], об оплате труда[332].

[329] См., например: Болышов В. Я., Текаев Х. А., Викторов И. С., Алексеева Д. Г. Прокурорский надзор за законностью в деятельности Федеральной инспекции труда по осуществлению контроля за соблюдением законов о труде и охране труда: Метод. рекомендации. М., 2000.

[330] См., например: Информационное письмо первого заместителя Генерального прокурора от 23.01.2006 № 7/2–32д-2005 «О состоянии исполнения норм законодательства, регулирующего вопросы выплаты заработной платы, и практике прокурорского реагирования в этой сфере»; Невыплата заработной платы и иных установленных законом выплат. Квалификация, прокурорский надзор, расследование / Т. Г. Воеводина, Н. Ю. Гронская, Н. А. Данилова, М. Г. Ковалева, Г. В. Овчинникова, В. Д. Пристансков; под общ. ред. Н. А. Даниловой. (В помощь прокурору и следователю). СПб., 2005.

[331] См., например: Информационное письмо заместителя прокурора области «О состоянии законности и прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране труда от 5.04.2002 № 7/3–19–128–01; Информационно-методическое письмо заместителя прокурора области «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о труде» от 10.06.2002 № 7/3–30–182–02 //Сборник организационно-методических документов по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокуратуры Новосибирской области. Новосибирск, 2004. С. 304–313.

[332] См., например: Указание прокурора области «Об усилении прокурорского надзора в сфере оплаты труда» от 30.04.2003 № 7–18–543–03; Указание прокурора области «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о выплате заработной

Следует иметь в виду, что методические рекомендации могут принести пользу лишь в том случае, если проведенная с их помощью конкретизация и детализация деятельности прокуроров не выйдет за пределы разумного. Кроме того, при их разработке следует предусмотреть гарантии, обеспечивающие возможность проявления прокурорами необходимой инициативы при осуществлении надзора за исполнением законов[333], в том числе о труде и об охране труда.

Особой формой методической помощи по осуществлению рассматриваемого вида прокурорского надзора можно считать проведение совещаний, кустовых семинаров по отдельным («наболевшим») вопросам в сфере труда, создание и функционирование на уровне прокуратуры субъекта федерации временных рабочих групп из сотрудников различных отделов, осуществление их работы с привлечением органов контроля в сфере труда. Так, в целях проведения необходимых консультаций и оказания методической помощи по надзору за исполнением законодательства об оплате труда распоряжением прокурора Ярославской области создана постоянно действующая рабочая группа из сотрудников отдела по надзору за соблюдением федерального законодательства, по надзору за следствием и ОРД, по

платы» от 19.06.2003 № 7/3–30/306–03; Указание прокурора области «О применении норм трудового права в части выплаты заработной платы на предприятиях сельскохозяйственной кооперации» от 6.10.2004 № 7/3–30/375–04; Указание прокурора области «О повышении результативности прокурорского надзора за соблюдением законодательства о труде» от 15.11.2004 № 7–19–855–04// Сборник организационно-методических документов по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокуратуры Новосибирской области. Новосибирск, 2004. С. 320–331.

[333] Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Душанбе, 1971. С. 32.

обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами[334].

Кроме того, для повышения профессионализма прокуроров при осуществлении надзора за исполнением трудового законодательства должны использоваться различные формы обучения: стажировка молодых сотрудников в подразделениях аппаратов прокуратур, повышение квалификации в системе институтов Генеральной прокуратуры РФ[335], обмен положительным опытом между прокуратурами субъектов федерации. При этом, как отмечает А. И. Алексеев, общей направленностью обучения должно быть углубление предметно-целевой специализации прокурорских сотрудников[336].

Совершенствование методики прокурорского надзора в сфере исполнения трудового законодательства непосредственно связано с качеством правового обеспечения прокурора, систематизации нормативно-правовых актов в прокуратуре[337]. Так, по мнению А. Л. Анисимова, «про-

---

[334] Башмашникова Л. В. Организация прокурорского надзора за исполнением законов в сфере трудовых отношений // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации. науч.-практ. конф. СПб.: С-Петербург юрид. инс. Ген. прокуратуры РФ, 2005. С. 39; Максуров А. А. Координация усилий правоохранительных и контролирующих органов в сфере защиты права граждан на оплачиваемый труд // Трудовое право. 2007. № 10; Трудовое право. 2007. № 11.

[335] См.: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 71 «О совершенствовании системы подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров // Сб. основных приказов и указаний Ген. прокурора Российской Федерации. М., 1999. С. 345.

[336] Алексеев А. И. Прокуратура как институт государственной власти //Уголовное право. 2002. № 2. С. 100.

[337] См.: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 09.08.1996№ 47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации // Сборник основных прика-

курорский надзор за исполнением трудового законодательства может быть эффективным при хорошем знании этого законодательства и практики его применения. Естественно, что для того, чтобы изучить и знать трудовое законодательство, – надо его иметь»[338].

Прежде всего, использоваться должны источники официального опубликования нормативных актов. Также незаменимо использование электронно-справочных систем («Консультант-Плюс», «Эталон», «Гарант» и др.) и результатов неофициальной инкорпорации – сборников нормативно-правовых актов, формируемых по тематическому принципу.

На наш взгляд, повысить эффективность деятельности органов прокуратуры позволит создание инновационной системы информационно-правового обеспечения, позволяющей, помимо прочего, прокуратурам различных субъектов федерации обмениваться положительным опытом.

В системе органов прокуратуры, как нам представляется, должна быть создана единая автоматизированная система РФ под названием «Прокуратура Российской Федерации», имеющая многоуровневую иерархическую структуру, соответствующую уровням иерархии – системе прокуратуры Российской Федерации (ст. 11 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации). Так, объектами автоматизации должны стать Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, науч-

---

зов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М.: НОРМА, 1999. С. 425–428; Приказ Ген. прокурора Российской Федерации от 19.04.2004 № 9 «О систематизации законодательства в органах прокуратуры».

[338] Анисимов А. Л. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о трудовых правах российских граждан // Трудовое право. 2006. № 4. С. 54.

ные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные военные и иные специализированные прокуратуры и Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации.

В данной системе целесообразно выделить специальный раздел «Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства», который будет содержать в себе всю базу данных об этом направлении прокурорского надзора в отношении каждого объекта автоматизации. В частности, в этот раздел должны быть включены: статистические данные (в том числе архивы за последние 10 лет) выявленных нарушений и мер прокурорского реагирования по данному направлению надзорной деятельности; анализ представленных данных статистики в виде аналитической обработки; планирование надзорной деятельности. Отдельные подразделы должны содержать сведения о наиболее актуальных проблемах прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства, о грубых нарушениях трудового законодательства с характерными примерами из прокурорской практики; о поступающих в прокуратуру обращениях граждан в связи с нарушениями их трудовых прав. Кроме того, немаловажное значение будет иметь и подраздел, обеспечивающий доступ к правовой информации и юридическим изданиям в электронном виде, поддержание правовых баз в актуальном состоянии, информирование прокуроров о правовых нормах и результатах обобщения судебной практики (например, о взыскании заработной платы).

Эта система позволит сформировать единое информационное пространство для всей системы прокуратуры

Российской Федерации. Она будет обеспечивать информационную и технологическую поддержку, в том числе при организации прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства. Кроме того, система позволит прокурорам всех уровней обмениваться информацией в свободном режиме, что, безусловно, отразится на эффективности прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Осуществление надзора за исполнением трудового законодательства закрепляется, как правило, за конкретными прокурорскими работниками («предметный» принцип осуществления надзора). В районных (межрайонных) и приравненных к ним специализированных прокуратурах, а также в небольших городах с учетом штатной численности оперативного состава прокурорских работников эта функция закрепляется за одним или несколькими помощниками прокурора. В прокуратурах субъектов Российской Федерации, а также в прокуратурах больших городов рассматриваемая функция реализуется управлениями или отделами по надзору за исполнением законов. Для оказания соответствующей помощи районным и городским прокурорам за прокурорскими работниками указанных управлений и отделов закрепляются нижестоящие прокуратуры (так называемые зоны)[339]. Например, в прокуратуре Новосибирской области надзор за исполнением трудового законодательства осуществляют прокуроры отдела по надзору за исполнением законов в социальной сфере.

На указанные подразделения прокуратуры субъекта возложены задачи правильной организации работы на данном участке надзора, обоснованного выбора

[339] См. подробнее: Анисимов А. Л. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о трудовых правах российских граждан // Трудовое право. 2006. № 4. С. 5.

объектов и направлений для прокурорских проверок, разработки методик по проведению конкретных проверок в сфере исполнения трудового законодательства, оказания практической помощи нижестоящим прокуратурам.

Одним из приоритетных направлений в деятельности прокуратуры является на сегодня надзор за исполнением законодательства об оплате труда, в связи с чем мы попытаемся рассмотреть некоторые аспекты методики и тактики проведения проверки на данном участке надзорной деятельности.

На первоначальном этапе необходимо изучить нормативные правовые акты органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления по вопросам оплаты труда на предмет соответствия их федеральному законодательству. При этом прокурорам следует руководствоваться приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления». В ходе проверки надлежит выяснить, определены ли этими органами в соответствии со ст. 145 ТК РФ и соблюдаются ли порядок и размеры оплаты труда руководителей организаций, финансируемых из региональных и местных бюджетов, их заместителей и главных бухгалтеров[340]. Эффективность работы по проверке законности правовых актов повышается при использовании календарного графика[341].

---

[340] Викторов И. С., Макашева А. Ж. Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о трудовых правах граждан // Трудовое право. 2004. № 9. С. 65.

[341] Берензон А. Д., Мелкумов В. Г. Работа прокурора по общему надзору (вопросы общей методики). М.: Юрид. лит., 1974. С. 26.

Акты органов власти, противоречащие законам, подлежат тщательному анализу и оценке с точки зрения соответствия их Конституции Российской Федерации, федеральным законам о труде, для чего прокурор изучает эти акты, в необходимых случаях проводит их правовую экспертизу. Во всех случаях прокурор должен установить: не нарушили ли органы власти свою компетенцию; не допущено ли нарушение закона (если да, то какой закон нарушен, в чем состоит нарушение), не ущемлены ли права граждан (если да, то к каким последствиям привело данное нарушение).

При проведении указанных проверок необходимо обращать особое внимание на осуществление государственного контроля со стороны государственных инспекций труда в субъектах федерации: как выполняются обязанности по выявлению нарушений трудовых прав, в том числе по оплате труда; какова результативность принимаемых мер административного воздействия; своевременно ли направляются в органы прокуратуры и иные правоохранительные органы материалы в отношении должностных лиц, в действиях которых усматриваются признаки преступления; каково качество этих материалов; осуществляется ли контроль за исполнением предписаний. Следует отметить, что результаты проверок проведенных, органами государственного контроля, зачастую помогают, прокурору, в частности, более детально разобраться в обстоятельствах и причинах, способствующих нарушениям законов об оплате труда, позволяют сделать обоснованные выводы о состоянии законности на проверяемых объектах.

При проверке своевременности выплаты заработной платы в организациях, учреждениях независимо от их

организационно-правовой формы прокурор, как верно отмечает Т.Г. Воеводина[342], должен установить:

1. Каков порядок, место, сроки начисления и выплаты заработной платы работникам организации. При этом необходимо выяснить – в каком локальном нормативном акте организации закреплен этот порядок оплаты труда, предусмотрена ли в нем ответственность работодателя за задержку заработной платы.

2. В течение какого периода работникам организации не выплачивается заработная плата, каков размер образовавшейся задолженности. При этом необходимо затребовать и изучить первичные документы об установлении, начислении и выплате заработной платы (устав, трудовой договор, коллективный договор, правила внутреннего трудового распорядка, положение об оплате труда, положение о премировании, приказы о переводе, перемещении, прекращении трудового договора, табели учета рабочего времени, наряд на сдельную работу, маршрутные листы, ведомости на выплату заработной платы и др.[343]), а также документы бухгалтерского и финансового учета (бухгалтерский баланс,

---

[342] Невыплата заработной платы и иных установленных законом выплат. Квалификация, прокурорский надзор, расследование / Т.Г. Воеводина, Н.Ю. Гронская, Н.А. Данилова, М.Г. Ковалева, Г.В. Овчинникова, В.Д. Пристансков; под общ. ред. Н.А. Даниловой / (В помощь прокурору и следователю). СПб., 2005. С. 43–44; Воеводина Т.Г. Проверки исполнения законодательства об оплате труда // Законность. 2006. № 7.

[343] Еще в советский период А.Д. Зверев отмечал: «чтобы убедиться в своевременности выплаты заработной платы, прокурор проверяет дату фактической выплаты заработной платы по ведомостям на выплату заработной платы или по кассовым ордерам, беседует с сотрудниками данного предприятия, проверяет жалобы на несвоевременную выплату заработной платы. Своевременность выплаты заработной платы за время отпуска можно проверить, сопоставив даты ухода работников в отпуск по приказам и распоряжениям и даты выплаты им заработной платы по кассовым документам» (Зверев А.Д. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о труде. М., 1977. С. 30–31).

отчеты о прибылях и убытках, сведения о дебиторской и кредиторской задолженностях, лицевые счета, платежные требования, расчетно-платежные ведомости и т. п.).

Исследуя данные документы, можно выявить период, за который установленные законом выплаты начислены; период, за который эти выплаты не производились, а также суммы начисленных к выплате денежных средств и невыплаченные суммы; количество лиц (работников), в отношении которых имеется задолженность по оплате труда.

Кроме того, анализируя эти документы, можно установить, кто являлся руководителем организации в период невыплаты заработной платы, кто составлял и подписывал финансово-распорядительные и бухгалтерские документы.

3. Погашалась ли задолженность по заработной плате в течение исследуемого периода, когда, кому конкретно и в каких суммах. В связи с полученной информацией особо необходимо обращать внимание на следующее: не выплачивалась ли заработная плата в период образования задолженности по оплате труда в организации отдельным категориям «привилегированных», «приближенных» работников, например, главному бухгалтеру, директору. Подобная ситуация может свидетельствовать о наличии в действиях виновного лица корыстной или иной личной заинтересованности при привлечении его к уголовной ответственности по ст. 145–1 УК РФ[344].

---

[344] Например, приговором мирового судьи Венгеровского с/у Новосибирской области председатель ПСХК «Новокуликовский» признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ст. 145–1 УК РФ, поскольку использовал денежные средства предприятия на производственные нужды, а также погасил задолженность по заработной плате перед собой и некоторыми специалистами. См.: Морозов П. С. Проблемы осуществления уголовного преследования за преступления, связанные с невыплатой заработной платы // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации: науч.-практ. конф. СПб.: С.-Петербург. Юрид. ин. Ген. прокуратуры РФ, 2005. С. 81–82.

4. Имелись ли на банковских счетах организации денежные средства в период невыплаты заработной платы и предшествующий период. Если денежные средства в указанные периоды имелись, то каким образом они расходовались. Если денежные средства отсутствовали, то по какой причине и какие действенные меры по погашению образовавшейся задолженности по заработной плате предпринимались руководителем организации.

5. Имелись ли факты, когда при наличии значительной задолженности по заработной плате предназначенные для этого денежные средства направлялись на погашение кредитов, на приобретение служебных автомобилей, материальных ценностей или оборудования, не используемого в производстве, выдачу беспроцентных ссуд знакомым[345], отдельным сотрудникам организации, приобретение ими жилья и т. п.

6. Не было ли в период невыплаты заработной платы случаев увольнения («лжесокращения») значительного числа работников.

---

[345] Например, прокуратурой Республики Коми был установлен факт, что директор МУП «Усинское городское автотранспортное предприятие», получив денежные средства из бюджета города на возмещение убытков от пассажирских перевозок, отдал из них 1,6 млн руб. в качестве беспроцентной ссуды знакомому руководителю коммерческой организации, несмотря на наличие задолженности по заработной плате свыше двух месяцев. По данному факту было возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 145–1 УК РФ, в марте 2005 г. судом вынесен обвинительный приговор по ч. 1 ст. 145–1 УК РФ: руководитель предприятия приговорен к 1 году 6 месяцам лишения свободы условно. См.: Морозов П. С. Проблемы осуществления уголовного преследования за преступления, связанные с невыплатой заработной платы // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации: науч.-практ. конф. СПб.: С.-Петербург. Юрид. ин. Ген. прокуратуры РФ, 2005. С. 80.

По вопросам выплаты заработной платы прокурор проверяет также, не превышает ли доля заработной платы, выплачиваемой в неденежной форме, 20% от общей суммы заработной платы, при наличии письменного заявления работника; соблюдается ли требование закона о том, что месячная заработная плата работника, отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего норму труда (трудовые обязанности), не может быть ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда; производится ли индексация заработной платы; установлен ли повышенный размер оплаты труда, применяемый в особых условиях; выплачиваются ли работникам соответствующие доплаты при выполнении работ в условиях труда, отклоняющихся от нормальных: при выполнении работ различной квалификации, при совмещении профессий и исполнении обязанностей временно отсутствующего работника, при работе в сверхурочное время, в выходные и нерабочие праздничные дни, в ночное время; соблюдаются ли установленные трудовым законодательством ограничения удержаний из заработной платы.

С учетом изложенного, полагаем, что прокуроры для повышения эффективности в надзорной деятельности на данном направлении должны использовать все известные им мероприятия, средства и приемы, разработанные как в теории, так и практике прокурорского надзора советского и современного периода. Безусловно, в настоящее время методика прокурорского надзора за исполнением законодательства изменилась, но не стоит забывать тот многовековой опыт прокурорской работы на данном направлении, который оказал весомое воздействие на формирование прокурорского надзора в период развития рыночных отношений в сфере труда. На основании вы-

шеизложенного необходимо, на наш взгляд, в целях обеспечения организационно-методического руководства деятельностью органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законодательства о труде издание приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации работы органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением трудового законодательства», в связи с чем нами разработан проект вышеназванного приказа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование на тему «Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации» позволило сформулировать ряд новых научных выводов и предложений, отраженных в соответствующих главах монографии.

Автор делает вывод, что органы надзора и контроля должны быть разграничены потому, что их роль и функции, в том числе по защите трудовых прав граждан, не тождественны, а их полномочия разнородны по содержанию. На основании проведенного соотношения надзора и государственного контроля предлагается схематическое деление специально уполномоченных государственных органов, которые обязаны обеспечить соблюдение работодателями норм трудового законодательства.

Особо подчеркнуто, что только прокуратура Российской Федерации осуществляет функции надзора за исполнением конституционных норм в сфере труда, а также норм трудового законодательства органами представительной (законодательной) и исполнительной власти, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, физическими лицами – индивидуальными предпринимателями.

Сделан вывод, что органы прокуратуры должны более активно взаимодействовать со всеми органами контроля в сфере труда. Обращено внимание, что в настоящее время еще не достигнут должный уровень сотрудничества, в связи с чем есть предпосылки для совершенствования организации работы органов прокуратуры в этом направлении. Для достижения положительных результатов, по мнению автора, необходимо чаще проводить совместные

проверки, привлекать различных специалистов органов контроля для оценки уровня соблюдения трудовых прав в организациях, обмениваться соответствующей информацией, использовать в работе накопленный опыт разнообразных методов выявления нарушений и т. п.

На наш взгляд, необходимо расширить предмет прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации. Сужение предмета прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства только рамками закона не является обоснованным. Однако здесь необходимо сделать ряд уточнений. Во-первых, в предмет прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства должны быть включены не все подзаконные акты, а только те, которые имеют нормативный характер, а, во-вторых, уровень подзаконных актов должен соответствовать уровню высших органов государственной власти, у которых имеются специальные полномочия в их издании. Такие полномочия в России предоставлены Президенту РФ (ст. 90 Конституции Российской Федерации) и Правительству РФ (ст. 115 Конституции Российской Федерации).

В связи с этим считаем, что при проведении прокурорских проверок в организациях всех форм собственности прокурорам необходимо обращать внимание на исполнение не только законов о труде, но и нормативно-правовых актов в сфере труда, которые изданы на их основе. В этих подзаконных нормативных правовых актах должен быть прописан механизм их исполнения, то есть в них должны быть изложены конкретные требования, направленные на обеспечение соблюдения закона (сроки, порядок, процедуры и иные механизмы исполнения закона).

Анализируя дискуссионный вопрос о выделении индивидуальных предпринимателей в качестве поднадзор-

ных прокуратуре субъектов, автор высказывает мнение о необходимости внесения дополнений в ст. 21 и ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». И предлагается включить в число поднадзорных субъектов физических лиц – индивидуальных предпринимателей, что вполне согласуется с уже имеющимися полномочиями органов прокуратуры по надзору за исполнением законов руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Ключевыми этапами в организации работы прокурора по надзору за исполнением трудового законодательства являются: информационное обеспечение и планирование надзорной деятельности, аналитическая работа. В целях повышения эффективности организационной деятельности прокуроров автором систематизированы разнообразные источники информации о нарушениях трудового законодательства, что позволяет полно и всесторонне анализировать состояние законности в сфере трудовых правоотношений, изучать динамику совершаемых правонарушений.

Аналитическая работа в органах прокуратуры по обеспечению законности в сфере труда должна строиться с позиции дифференцированного подхода, с акцентом на наиболее актуальные проблемы, существующие в отдельном регионе (невыплата заработной платы, нарушения в сфере охраны труда и др.). Обращено внимание на то, что аналитическая работа не указана в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» в качестве функции либо направления деятельности прокуроров, в связи с чем предлагается внести соответствующие изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

В современных условиях использование прокурорами лишь традиционных форм организации деятельности

по обеспечению законности в сфере труда явно недостаточно, необходим поиск новых, отвечающих реалиям сегодняшнего дня. Одна из таких новых форм – создание и функционирование на уровне прокуратуры субъекта федерации временных рабочих групп из сотрудников различных отделов, осуществление их работы с привлечением органов контроля в сфере труда, планирование ее с учетом наиболее актуальных проблем.

Наряду с этим повысить эффективность деятельности органов прокуратуры позволит создание инновационной системы информационно-правового обеспечения, позволяющей, помимо прочего, прокуратурам различных субъектов Российской Федерации обмениваться положительным опытом. В системе органов прокуратуры, как нам представляется, должна быть создана единая автоматизированная система РФ под названием «Прокуратура Российской Федерации», имеющая многоуровневую иерархическую структуру, соответствующую уровням иерархии – системе прокуратуры Российской Федерации (ст. 11 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации). В данной системе целесообразно выделить специальный раздел «Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства», который будет содержать в себе всю базу данных об этом направлении прокурорского надзора в отношении каждого объекта автоматизации. В частности, в этот раздел должны быть включены: статистические данные (в том числе архивы за последние 10 лет) выявленных нарушений и мер прокурорского реагирования по данному направлению надзорной деятельности; анализ представленных данных статистики в виде аналитической обработки; планирование надзорной деятельности. Отдельные подразделы должны содержать сведения о наиболее актуальных проблемах прокурорско-

го надзора за исполнением трудового законодательства, о грубых нарушениях трудового законодательства с характерными примерами из прокурорской практики; о поступающих в прокуратуру обращениях граждан в связи с нарушениями их трудовых прав. Кроме того, немаловажное значение будет иметь и подраздел, обеспечивающий доступ к правовой информации и юридическим изданиям в электронном виде, поддержание правовых баз в актуальном состоянии, информирование прокуроров о правовых нормах и результатах обобщения судебной практики (например, о взыскании заработной платы).

В целях совершенствования мер прокурорского реагирования необходимо внести изменения и дополнения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Пункт 1 ст. 24 дополнить положением о том, что представление подлежит безотлагательному рассмотрению с обязательным обсуждением выявленных нарушений в коллективе; положение о том, что о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме, уточнить: «с приложением копий документов, подтверждающих устранение выявленных нарушений закона». Пункт 2 ст. 23 также дополнить положением о том, что к сообщению о принятых мерах по протесту прокурора следует прилагать копии правовых актов и иных документов, подтверждающих принятое решение. Кроме того, ст. 23 дополнить новым абзацем следующего содержания: «Принесение прокурором протеста на противоречащий закону правовой акт приостанавливает действие такого акта до рассмотрения протеста».

В целях создания надежного правового механизма защиты трудовых прав граждан в гражданском процессе средствами прокурорского надзора предлагается существенно расширить полномочия прокурора по заявлению

исков. Для этого предлагается исключить из ч. 1 ст. 45 ГПК РФ положение о том, что заявление может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Соответственно из ч. 3 ст. 131 ГПК РФ предлагается исключить положение о том, что в заявлении прокурора должно содержаться обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином.

Резко обострившаяся ситуация в сфере соблюдения трудовых прав граждан в конце 2008 г., связанная с последствиями мирового финансового кризиса, а также продолжающийся рост нарушений трудовых прав граждан во многом обусловливают активизацию прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации. Данные обстоятельства, конечно же, настоятельно требуют прокурорского вмешательства для устранения выявленных нарушений и недопущения их впредь, в связи с чем нами разработан проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации работы органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением трудового законодательства, соблюдением трудовых прав граждан».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Международные правовые акты, нормативно-правовые акты, постановления судебных органов, приказы, указания Генеральной прокуратуры РФ

1. Конвенция МОТ № 95 (1949) «Об охране заработной платы» // Судебная практика по гражданским делам: сб. – М., 1997.

2. Конвенция МОТ № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» 1947 г., ратифицированная в Российской Федерации 02.07.1998 г.

3. Соглашение «О трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации и Украины, работающих за пределами границ своих государств» от 14.01.1993 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 46. – Ст. 445-3.

4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – М., – 2007.

5. Закон Российской Федеральный от 27.10.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (в ред. от 24.07.2007 № 211-ФЗ) // Российская газета. № 32. 08.02.1992. – 8 февраля; – Рос. газета. 2007. – 1 августа.

6. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 .01.1992 № 2202-1 (в ред. Федерал. законов от 17.11. 1995 № 168-ФЗ; от 10.02 1999 № 31-ФЗ; от 19.11.1999 № 202-ФЗ; от 2.01.2000 № 19-ФЗ; от 29.12. 2001 № 182-ФЗ; от 28.06.2002 № 77-ФЗ; 25.07.2002 № 112-ФЗ; от 5.10.2002 № 120-ФЗ; от 30.06.2003 № 86-ФЗ; от 22.08.2004 № 122-ФЗ; от 15.07.2005 № 85-ФЗ; от 4.11.2005 № 138-ФЗ; от 02.03.2007 № 24-ФЗ; от 05.06.2007 № 87-ФЗ; от 24.07.2007 № 214-ФЗ; с изм., внесен. постановлениями Конституционного суда РФ от 18.02.2000 № 3-П; 11.04. 2000 № 6-П; Федеральными законами от 27.12.2000 № 150-ФЗ; 30.12.2001 № 194-ФЗ; постановлениями Конституционного суда РФ от 17.07.2002 № 13-П, от 18.07.2003 № 13-П) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. –1992. – № 8. – Ст. 366; СЗ РФ. – 1995. № 47. – Ст. 4472; 1999. – № 7. – Ст. 878; № 47. – Ст. 5620; 2000. –

№ 2. Ст. 140; № 9. – Ст. 1066; № 16. – Ст. 1774; 2001. – № 53 (ч. 1). Ст. 5018; № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. – № 26. – Ст. 2523; № 30. – Ст. 3029; – № 31. Ст. 3160; № 40. – Ст. 3853; Рос. газета: – 2004. – 31 августа; – 2003. – 16 июля; – 2005. – 9 ноября; – 2007. – 8 июня; – 2007. – 1 августа.

7. Федеральный закон от 15.07.1995. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (в ред. от 01.12.2007 № 318-ФЗ) // Рос. газета. – 1995. – 21 июля; – 2007. – 5 дек.

8. Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных профсоюзах, их правах и гарантиях деятельности» (в ред. от 09.05.2005 № 45-ФЗ) // Рос. газета. – 1996. – 20 января; Российская газета. 2005. –13 мая.

9. Кодекс Российской Федерации об административный правонарушениях от 30.12.2001. – № 195-ФЗ (в ред. от 16.05.2008 № 74-ФЗ) // Рос. газета. – 2001. – 31 декабря; – 2008. – 20 мая

10. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 28.02.2008 № 13-ФЗ) // Рос. газета. – 2001. – 31 декабря; – 2008. – 5 марта.

11. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (в ред. от 04.12.2007 № 330-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. № 46. Ст. 4532; Рос. газета. – 2007. – 8 декабря.

12. Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 24.09.2007 № 1274, 12.05.2008 № 724, от 07.10.2008 № 1445, с изм., внесенными указами Президента от 27.03.2006 № 261) // Рос. газета. – 2004. – СЗ РФ. 2006. – № 14. – Ст. 1509.

13. Постановление Правительства РФ от 01.10.2002 № 724 «О продолжительности ежегодного основного удлиненного оплачиваемого отпуска, предоставляемого педагогическим работникам (в ред. от 11.05.2007 № 283) // Рос. газета. – 2002. – 5 октября; – 2007. – 16 мая).

14. Постановление Правительства РФ от 16.04.2003 № 225 «О трудовых книжках» (в ред. от 06.02.2004 № 51; от 01.03.2008 № 132; от 19.05.2008 № 373) //

СЗ РФ. – 2003. – № 16. – Ст. 1539; Рос. газета. – 2003. – 14 марта; 2008. – 24 мая.

15. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о проведении государственной экспертизы условий труда в Российской Федерации от 25.04.2003 № 244 (в редакции от 01.02.2005 № 49) // Рос. газета. – 2003. – 6 мая; СЗ РФ 2005. – № 18.

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.04.2004 № 154 «Вопросы федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» (в редакции постановления Правительства РФ от 16.12.2004 № 803) // Рос. газета. – 2004. – 9 апреля; СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). – Ст. 5477.

17. Постановление Правительства РФ от 6.04.2004 № 156 «Вопросы федеральной службы по труду и занятости» (в ред. от 02.11.2007 № 738) // Рос. газета. – 2004. – 9 апр.; СЗ РФ. – 2007. – № 46. – Ст. 5579.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 401 «О федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (в редакции СЗ РФ. – 2008. – № 22. Ст. – 2581.

19. Положение «О Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека», утв. постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 322 (в ред. от 14.12.2006 № 767) // Рос. газета. – 2004. – 3 июля; СЗ РФ. – 2006. – № 52 (ч. 3). – Ст. 5587.

20. Устав о дисциплине работников морского транспорта, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 23.05.2000 – № 395 // Рос. газета. – № 105. – 2000. – 1 июля.

21. Устав о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского Флота, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 22.09.2000 № 715 // Российская газета. – 2000. – 29 сентября.

22. Постановление Миннауки от 14.11.1992 № 108 «О повышении уровня оплаты труда работников высшей школы» // Правовая информационная система – «Консультант плюс».

23. Постановление Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 31.03.2003 № 14 (в ред. от 11.09.2003) «Об утверждении перечня производств, профессий и должностей, работа в которых дает право на бесплатное получение лечебно-профилактического питания в связи с особо вредными условиями труда» // Рос. газета. – 2003. – 30 мая; 2003. – 7 окт.

24. Постановление Минтруда России от 10.10.2003 № 69 «Об утверждении инструкции по заполнению трудовых книжек» // Рос. газета. – 2003. – 19 нояб.

25. Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 25.11.2003 № 565 «Об установлении продолжительности ежегодных оплачиваемых отпусков федеральным государственным служащим центрального аппарата Минздрава России // Бюлл. Минтруда. – 2004. – № 2. С. 25.

26. Постановление губернатора Новосибирской области от 07.07.2007 г. № 279 (в ред. от 14.08.2007 № 326) «О департаменте труда и занятости населения Новосибирской области» // Сов. Сибирь. № 136. – 2007. – 17 июля.

27. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 20. 12. 1990 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении законодательства, регулирующего труд женщин // Бюлл. Верховного суда РСФСР. – 1991. – № 3.

28. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 20. 12. 1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» (в ред. от 06.02.2007 № 6) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1995. – № 3; Бюлл. Верховного Суда РФ. 2007. – № 5.

29. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 17.03.2004. – № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации (в редакции от 28.12.2006 № 63) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2004. – № 6; Рос. газета. – 2006. – 31 декабря.

30. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 47 от 09.08.1996 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематиза-

ции законодательства в прокуратуре Российской федерации // Сб. основных приказов и указаний Ген. прокурора Российской Федерации. – М.: НОРМА, 1999.

31. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 71 от 28.11. 1997 «О совершенствовании системы подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров» // Там же.

32. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 51 от 2.12. 2003 г. «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Тула: Изд. Дом «Автограф», – 2004. – Т. 1.

33. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 9 от 19.04.2004 «О систематизации законодательства в органах прокуратуры».

34. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 144 от 17. 09. 2007 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления».

35. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 155 от 02 октября 2007 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» // Правовая система «Консультант-плюс».

36. Приказ Генерального прокурора РФ от 07. 10. 2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. –2008. – № 3.

37. Приказ Генерального прокурора РФ от 17 декабря 2007 г. № 200 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации» // Законность. – 2008. – № 4.

38. Приказ Генерального прокурора РФ от 7. 052008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» // Правовая система «Консультант-плюс».

39. Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Тула: Изд. дом «Автограф», – 2004. – Т. 1.

40. Указание Генерального прокурора Российской Федерации «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов об охране труда на предприятиях и в организациях всех форм собственности» от 06.07.2000 № 107/7 // Там же.

41. Указание Генерального прокурора РФ «Об организации взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными и иными общественными организациями» от 17.12.2002 № 74/40 // Там же.

42. Информационное письмо первого заместителя Генерального прокурора от 23.01.2006 № 7/2 – 32д-2005 «О состоянии исполнения норм законодательства, регулирующего вопросы выплаты заработной платы, и практике прокурорского реагирования в этой сфере» // Архив прокуратуры Новосибирской области 2006 г.

43. Методические рекомендации «Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о трудовых правах граждан» от 29.12.2003 № 36-12-03, разработанные Генеральной прокуратурой Российской Федерации. М., 2003.

44. Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о трудовых правах граждан: Метод. рекомендации: // И.С. Викторов, В.Р. Кузьменко, А.Ж. Макашева, Х.А. Текаев М., 2003.

Недействующие нормативно-правовые акты, приказы Генеральной прокуратуры Российской Федерации (использованы при рассмотрении исторических аспектов)

45. Кодекс законов о труде Российской Федерации 1918 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. – 1918. – № 87-88. – Ст. 905.

46. Кодекс законов о труде Российской Федерации 1922 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР, 1922. № 70. Ст. 903.

47. Кодекс законов о труде Российской Федерации от 9.12. 1971 (в ред. от 25.09.1992, 22.12.1992, 27.01. 1995, 15.02. 1995, 18.07.1995, 24.08.1995, 24.11.1995, 24.11.1996, 17.03.1997, 06.05.1998, 24. 07.1998, 31.07.1998, 30.04.1999, 27.12.2000, 18.01.2001, 10.07. 2001) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1971. – № 50. – Ст. 1007.

48. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 30 от 22. 05.1996 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. – М.: НОРМА, 1999.

Монографии, статьи, учебники, пособия, комментарии

49. Александров Н.Г. Трудовое правоотношение. – М.: Юридическое издание Министерства юстиции СССР,1948.

50. Алексеев А. Общий надзор: проблемы и перспективы // Законность. – 1998. – № 2.

51. Алексеев А.И. Должна ли прокуратура заниматься предупреждением преступлений // Законность. – 2002. – № 2.

52. Алексеев А.И. Прокуратура как институт государственной власти // Уголовное право. – 2002. – № 2.

53. Алексеев А.И. Разнообразие в единстве: соотношение прокурорского надзора и контроля // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – М., 1996. – № 152.

54. Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. – М., 1971.

55. Алексеев С.С. Теория права: учеб. – М.: Бек, 1994.

56. Альбицкий П.Д. Вопросы общего надзора в практике советской прокуратуры. – М.: Госюриздат, 1956.

57. Анисимов А. Возрождение госконтроля в РФ / А. Анисимов, Г. Крылов // Хоз. и право., – 1995. – № 5.

58. Анисимов А.Л. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о трудовых правах российских граждан // Трудовое право. 2006. – № 4.

59. Арабян И.А. Проблемы прокурорского надзора за соблюдением законов, регулирующих охрану труда, производственную и трудовую дисциплину. – Ереван : Изд. Ереван. ун-та, 1988.

60. Астапович З.А. Правовые мероприятия Советской власти в области труда (1917–1918). – М., 1958.

61. Басков В.И. Курс прокурорского надзора. учебник. / В.И. Басков, Б.В. Коробейников – М.: ИКД «Зерцало – М», 2001.

62. Башмашникова Л.В. Организация прокурорского надзора за исполнением законов в сфере трудовых отношений // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации. Научно-практ. конф. – СПб.: С-Петербург. юрид. инс. Ген. прокуратуры РФ, 2005.

63. Безина А.К. Судебная практика в механизме правового регулирования трудовых отношений. – Казань, 1989.

64. Беляев В.П. Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. – М., 2001.

65. Бердников М.М., Нарушения законодательства об охране труда / М.М. Бердников, А. Н. Голомолзин // Справочник кадровика. – 2006. – № 8.

66. Березовская С.Г. Общий надзор советской прокуратуры. Лекции для студентов ВЮЗИ. – М., 1957.

67. Березовская С.Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении (общий надзор). М.: Госюриздат, 1954.

68. Березовская С.Г. Сущность прокурорского надзора в СССР. // Правовые гарантии законности в СССР. – М., 1972.

69. Берензон А.Д., Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействием с ними при осуществлении общего надзора. / А.Д. Берензон, К.Д. Гудкович. – М., 1976.

70. Берензон А.Д., Работа прокурора по общему надзору (Вопросы общей методики). А.Д. Берензон , В. Г. Мелкумов – М.: Юрид. лит., 1974.

71. Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история, события, люди. – М., 2003.

72. Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран. – М., 2000.

73. Бессарабов В.Г. Роль прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина // Роль российской прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина. Роль компетентных органов прокуратуры в вопросах экстрадиции и оказания правовой помощи по уголовным делам: материалы 2-го междунар. семинара под эгидой Совета Европы. – М., 2004.

74. Бессарабов В.Г. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля за исполнением законов в РФ // Органы государственного контроля за соблюдением законодательства в экономике и социальной сфере РФ: функциональные полномочия, правоприменительная практика, прокурорский надзор: (сб. науч.-метод. трудов). Орел: Издат. дом «Орлик», 2003.

75. Бессарабов В.Г., Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В.Г. Бессарабов, К.А. Кашаев – М.: Изд. Дом «Городец», 2007.

76. Богдан В.И. Трудовое законодательство России. Историко-правовой анализ. – М.: Ось-89, 2003.

77. Бородушко И.В. Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролирующих органов. – СПб., 2002.

78. В.В. Коробченко Роль прокуратуры в защите трудовых прав граждан / В.В. Коробченко., В.А. Сафонов // Там же.

79. Викторов И. С. Надзор за соблюдением трудовых прав работников // Законность. – 2002. – № 11.

80. Викторов И.С. Государственный контроль и надзор за соблюдением конституционных прав граждан на безопасные условия труда // Роль российской прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина. Роль компетентных органов прокуратуры в вопросах экстрадиции и оказания правовой помощи по уголовным делам: материалы 2-го международного семинара под эгидой Совета Европы. – М., – 2004.

81. Викторов И.С. Надзор за исполнением законов об охране труда // Законность. – 2003. – № 2.

82. Викторов И.С. О состоянии законности и практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об оплате труда / И.С. Викторов, А.Ж. Макашева // Трудовое право. – 2006. – № 11.

83. Викторов И.С. О состоянии и мерах по укреплению законодательства о труде (по материалам прокуратуры Астраханской области) / И.С. Викторов, И.Н. Тризно // Трудовое право. – 2006. – № 4.

84. Викторов И.С. Предостережение о недопустимости нарушения законов // Законность. – 1999. – № 9.

85. Викторов И.С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о полномочиях трудовых коллективов. – М., 1991.

86. Викторов И.С., Макашева А.Ж. Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о трудовых правах граждан / И.С. Викторов, А.Ж. Макашева // Трудовое право. – 2004. – № 9.

87. Винокуров А.Ю. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов // Законность. – 2006. – № 4.

88. Вовчик А.Ф. К вопросу о создании фабричной инспекции в России // Уч. зап. львов. гос. ун-та. Сер. Юрид. 1954. – Вып. 2.

89. Воеводина Т.Г. Проверки исполнения законодательства об оплате труда // Законность. – 2006. – № 7.

90. Войтинский И.С. Трудовое право. Ч. 1: Диктатура буржуазии и трудовое право. – М., 1934.

91. Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Предмет, объект, функции, компетенция / под ред. В.И. Новоселова. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1984.

92. Герасимов С. Надзор за исполнением законодательства об оплате труда // Законность. – 2005. – № 1.

93. Герасимов С. Предупреждение преступности: теория, опыт, проблемы // Законность. – 2002. – № 2.

94. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972.

95. Горшенин К.П. Новое в законодательстве о труде. – М., 1971.

96. Горшенин К.П. Правовое регулирование труда рабочих и служащих в первые годы Советской власти. – М., 1939.

97. Губенко А. Защита трудовых прав граждан // Законность. – 2006. – № 2.

98. Гущин В.З. Прокурорский надзор за соблюдением конституционного права граждан на объединение. – М., 1998.

99. Диканова Т.А. Прокурорский надзор за исполнением налогового законодательства в нефтегазовой отрасли: науч.-метод. пособие / Т.А. Диканова, В.В. Ястребов – М., 2006.

100. Дореволюционные юристы о прокуратуре: (сб. статей). – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001.

101. Емельянов С. Главное – эффективность прокурорского надзора //Соц. законность. – 1978. – № 10.

102. Емельянов С.А. Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры. – М.: Юрид. лит., 1980.

103. Ергашев Е.Р. Компетенция прокуратуры Российской Федерации: учеб. пособие. Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2008.

104. Ергашев Е.Р. Обоснованность проведения проверок исполнения законов как принцип прокурорского надзорно-охранительного права // Рос. следователь. – 2007. – № 23.

105. Ергашев Е.Р. Представление как надзорный акт прокурорского реагирования: учеб. пособие. – Екатеринбург: Изд. дом «Урал. гос. юрид. акад.», 2008.

106. Ергашев Е.Р. Принцип ограниченного участия прокурора в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 2.

107. Ергашев Е.Р. Принципы института надзора за исполнением законов // Исполнительное право. – 2006. – № 3.

108. Ергашев Е.Р. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права: монография. – Екатеринбург: Изд. дом «Урал. гос. юрид. акад.», 2007.

109. Жогин Н.В. Задачи теории и практики прокурорского надзора по дальнейшему укреплению социалистической законности // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: сб. статей. – М., 1973.

110. Залуцкая И. Трудовые права и свободы: больше внимания и действенных мер // Прокурорский надзор за соблюдением законности на транспорте: сб. науч. тр. – М., 2004. – Ч. 1.

111. Зверев А.Д. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о труде. – М.: Юрид. лит., 1977.

112. Звягинцев А.Г. Око государево: российские прокуроры. 18 век. / А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов – М., 1994.

113. Из практики прокурорского надзора // Законность. – 2001. – № 1.

114. История государства и права зарубежных стран. – М., 1996. Ч. 1.

115. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб.: Изд. С-Петербург ун-та, 1993.

116. Казарина А.Х. К вопросу о новой модели прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экономики // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: тез. науч.-практ. конф: в 2 ч. / Ин. повышения квалификации руководящих кадров Ген. прокуратуры РФ. – М., 2005. – Ч. 1.

117. Казарина А.Х. Общий надзор: возможности и пределы // Законность. – 2003. – № 7.

118. Казарина А.Х. Общий надзор: возможности и пределы // Роль российской прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина. Роль компетентных органов прокуратуры в вопросах экстрадиции и оказания правовой помощи по уголовным делам: материалы 2-го междунар. семинара под эгидой Совета Европы. – М., 2004.

119. Казарина А.Х. Предмет общего надзора // Законность. – 2004. – № 11.

120. Казарина А.Х. Сущность, предмет и задачи надзора за соблюдением законов // Прокурорский надзор в Российской Федерации / под ред. А.А. Чувилева. – М., 1999.

121. Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. – М.: Дело, 1999.

122. Киселев И.Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование: учеб. пособие. – М.: Норма, 2001.

123. Клочков В.Г. Объект и предмет прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: тез. науч.-практ. конф: в 2 ч. / Инс-т повышения квалификации руководящих кадров Ген. прокуратуры РФ. – М., 2005. – Ч. 1.

124. Клочков М.В. Генерал-прокуроры при Павле 1 // Журнал М-ва юстиции. 1912. – Кн. 4.

125. Ключевский В.О. Курс российской истории. – М., 1989. – Т. 4.

126. Кобец Н.Г. Деятельность прокуратуры по предупреждению нарушений законодательства о труде // Проблемы прокурорского надзора. науч. конф., посвящ. 50-летию сов. прокуратуры (тез. сообщ.). – М., 1972.

127. Ковязина Ю. Основы возникновения и существования надзорной власти в России // Законность. – 2002. – № 1.

128. Козлов А.Ф. Прокурорский надзор РФ: Общая часть: учеб. пособие. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999.

129. Кондалов А. Совместными усилиями – к лучшим результатам // Законность. – 2007. – № 3.

130. Кондрат И.Н. Деятельность органов прокуратуры Северо-Западного Федерального округа по защите конституци-

онного права граждан на своевременную оплату труда // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации: науч.-практ. конф. – СПб.: С-Петербург юрид. инс-т Ген. прокуратуры РФ, 2005.

131. Курс российского трудового права: в 3 т. Т. 1: Общая часть / под ред. Е.Б. Хохлова. – СПб.: Изд-во С-Петербург. ун–та, 1996.

132. Лазарев Л. Исполнение решений Конституционного суда РФ // Рос. юстиция. – 2002. – № 9.

133. Лвакьян С.А. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов / С.А. Лвакьян, Г.В. Барабашев // Вестн. МГУ. Сер. Право. – 1984. – № 1.

134. Лебедев В.М. Внутренний трудовой распорядок организации // Проблемы развития и совершенствования российского законодательства : сб. статей Ч. 2 / под ред. В.Ф. Воловича. – Томск: Изд-во ТГУ, 1999. – Ч. 2.

135. Лебединский В.Г. Прокурорский надзор в СССР (очерки по курсу) / В.Г. Лебединский, Ю.А. Каленов, под ред. В.А. Болдырева. – М.: Юриздат, 1957.

136. Лебединский В.Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора / под ред. В.А. Болдырева. – М.: Юриздат, 1954.

137. Ленин В.И. Полное собрание сочинений М.: Политиздат, 1974. – Т. 45.

138. Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция в России. – СПб., 1990.

139. Маврин С.П. Трудовое право России: учеб. / С.П. Маврин, М.В. Филиппова, Е.Б. Хохлов СПб.: Изд. дом С-Петербург. гос. университета, 2005.

140. Макашева А.Ж. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства в сфере трудовых отношений // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации. – СПб.: С-Петербург. юрид. институт Ген. прокуратуры, 2005.

141. Максуров А.А. Координация усилий правоохранительных и контролирующих органов в сфере защиты права граждан на оплачиваемый труд // Трудовое право. – 2007. – № 11.

142. Маляров М.П. Усилить внимание юридической науки к проблемам совершенствования прокурорского надзора // Сов. гос-во и право. – 1966. – № 12.

143. Маркелов Т.Л. Пределы прокурорского надзора за точным исполнением законов // Сов. гос-во и право. – 1974. – № 8.

144. Марочкин С.Ю. Еще раз к вопросу о том, подлежит ли применению неопубликованные международные договоры / С.Ю. Марочкин, А.В. Лесин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2003. – № 1.

145. Материалы совещания начальников отделов общего надзора прокуратур союзных республик и ряда областей / под ред. Г.П. Торовова. – М., 1958.

146. Медведев Д.А. Работа прокуратуры в условиях мирового экономического кризиса должна носить упреждающий характер – выступление на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 25.02.2009 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=868623&ct=news>. Дата обращения: 9 марта 2009 г.

147. Мелкумов В.Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. – Душанбе: Ирфон, 1965.

148. Мелкумов В.Г. Основные методы выявления нарушений законов и причин, их порождающих, в процессе общенадзорной деятельности прокуратуры. – Душанбе: Тип. межвуз., 1962.

149. Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. – Душанбе, 1970.

150. Мельников Н.В. Прокурорский надзор – самостоятельная форма осуществления прокурорской власти // Государство и право. – 2003. – № 2.

151. Микулин А.А. Фабричная инспекция в России. 1882-1906. – Киев, 1906.

152. Михайловский Я.Т. О деятельности фабричной инспекции: Отчет за 1885 год главного фабричного инспектора. – СПб., 1886.

153. Морозов П.С. Проблемы осуществления уголовного преследования за преступления, связанные с невыплатой зара-

ботной платы // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации: науч.-практ. конф. СПб.: С-Петербург юрид. инс-т Ген. прокуратуры РФ, 2005.

154. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. – М., 1889.

155. Мурашин Г.А. Советский прокурорский надзор как гарантия прав человека // Соц. законность. – 1969. № 2.

156. Надзор прокуратуры за соблюдением трудового законодательства / под ред. Я.Л. Киселева, А.А. Абрамовой. – М.: изд. МГУ, 1965.

157. Настольная книга прокурора. – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка: изд. Экслит, 2002.

158. Невыплата заработной платы и иных установленных законом выплат. Квалификация, прокурорский надзор, расследование / Т. Г. Воеводина, Н. Ю. Гронская, Н. А. Данилова, М. Г. Ковалева, Г. В. Овчинникова, В. Д. Пристансков; под общ. ред. Н. А. Даниловой. – (В помощь прокурору и следователю.) – СПб., 2005.

159. Нестеренко А. Конвертация денег. Бороться с «серыми зарплатами нужно всем миром // Аргументы и факты на Оби. – 2008.

160. Нестерова Т. Прокуратура и защита трудовых прав // Законность. – 2004. – № 5.

161. Никитин Л.Н., Рохлин В.И., Никитин Е.Л. Прокурорско-надзорное право: Курс лекций. СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2005.

162. Николаева Л.А. Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении. – М.: Издательство Ленингр. ун-та, 1979.

163. Новиков С.Г. Гарантии законности в деятельности прокуратуры // Соц. законность. – 1979. – № 2.

164. О состоянии прокурорского надзора за законностью в деятельности органов федеральной инспекции труда / Алексеева Д.Г., Швецов А.Б. // Укрепление законности в экономике, социальной сфере и административной деятельности средствами прокурорского надзора: сб. науч. тр. – М., 2000.

165. Око государево. История российской прокуратуры в документах // Прокуратура Санкт-Петербурга. Исторический очерк. – СПб., 1997.

166. Организация работы городской (районной) прокуратуры: метод. пособие / под общ. ред. С.И. Герасимова. – М., 2001.

167. Основной закон о труде Н.Г. Александров, А.Д. Зайкин, Р.З. Лившиц – М., 1972.

168. Отческая Т.И. «Предостережение» от ошибок // Эж-Юрист. –2004. – № 7.

169. Отческая Т.И. Об эффективности прокурорского надзора в защите трудовых прав граждан // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации: материалы науч.-практ. конф., 30 нояб. 2005 г. / отв. ред. Н.П. Дудин. СПб.: С-Петербург. юрид. ин-т Ген. прокуратуры РФ, 2005.

170. Охрана имущественных и личных неимущественных прав граждан и правозащитная функция прокуратуры: учеб. пособие / под ред. В.И. Рохлина. – СПб., 2004.

171. Охрана прав и свобод гражданина: обеспечение международных обязательств РФ /А. Винокуров, А. Чурилов // Законность. – 1997. – № 6.

172. Охрана труда в Российской Федерации: новое законодательство, правоприменительная практика и прокурорский надзор / Викторов И.С., Бессарабов В.Г., Алексеева Д.Г., Швецов А.Б. – М.: Юрлитинформ, 2004.

173. Павлов В.С. Трудовое право в России до 1993 г. (историко-правовой аспект) // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации. СПб.: С-Петербург юрид. ин-т Ген. прокуратуры, 2005.

174. Попов В.И. Проблемы трудового права России: учеб. – М.: Изд-во МГУ, 2003.

175. Правовая защита конституционных прав граждан на труд средствами государственного надзора и контроля. / И.С. Викторов, А.Ж. Макашева , Б.И. Шалыгин – М.: Юрлитинформ, 2005.

176. Правоохранительные органы Российской Федерации: учеб. / под ред. В.М. Семенова и В.А. Байдукова. – М.: Норма, 2008.

177. Прокуратура в зеркале общественного мнения / Г. Ефремова, М. Андрианов // Законность. 2003. № 7.

178. Прокуратура Санкт-Петербурга. Исторический очерк. – СПб., 1997.

179. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. пособие / Л.Н. Никитин, В.И. Рохлин, Е.Л. Никитин, под ред. В.И. Рохлина. – СПб.: Изд-во. РГПУ им. А.И. Герцена, 2005.

180. Прокурорский надзор в СССР / под ред. М.П. Малярова. – М.: Юрид. лит., 1966.

181. Прокурорский надзор за законностью в деятельности Федеральной инспекции труда по осуществлению контроля за соблюдением законов о труде и охране труда: метод. рекомендации / В.Я. Болышов, Х.А Текаев, И.С.Викторов, Алексеева Д.Г. – М., 2000.

182. Прокурорский надзор: учеб. / под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Юрайт-Издат, 2003.

183. Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. – М.: Норма, 2003.

184. Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. – М.: Норма, 2004.

185. Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. О.А. Галустьяна. – М.: Юнити-Дана, закон и право, 2004.

186. Простова В.М. Практика рассмотрения судами гражданских дел по заявлениям прокуроров, предъявленным в защиту социальных прав граждан // Современное право. – 2007. – № 1.

187. Путин В.В. Быть прокурором в наши дни не просто (выступление президента РФ) // Рос. Газета. – 2001. – 13 янв.

188. Рахматуллин М.Н. Контроль соблюдения работодателями законодательства о труде и охране труда: совместная работа ГИТ и профсоюзов // Справочник кадровика. – 2006. – № 6.

189. Российский прокурорский надзор / под ред. А.Я. Сухарева. – М.: Норма, 2001.

190. Рохлин В.И. Правоохранительная функция прокуратуры / Рохлин В.И., Сыдорук И.И. – СПб., 2000.

191. Рохлин В.И. О конституционном статусе российской прокуратуры. – СПб., 1999.

192. Рохлин В.И. Прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы / В.И. Рохлин, А.П. Стуканов // Правоведение. – 2000. – № 5.

193. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб.: Юрид. центр Пресс , 2003.

194. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: понятие, соотношение, регламентация // Избранное: Статьи / Сер. Ученые нашего института / отв. ред. А.М. Дворянский. – СПб., 2001.

195. Руденко Р.А. Задачи дальнейшего укрепления социалистической законности // Сов. гос-во и право. – 1956. – № 3.

196. Руководство для прокуроров по общему надзору: метод. пособие. – М.: Юрид. лит., 1975.

197. Сафонов А.П. Прокурорский надзор как правозащитная деятельность // Рос. следователь. – 2000. – № 3.

198. Сафонов В.А. Взаимодействие органов прокуратуры и профессиональных союзов по защите трудовых прав граждан // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации. – СПб.: С-Петербург юрид. ин-т Ген. прокуратуры, 2005.

199. Сверых В.М. Теория государства и права / отв. ред. проф. С.А. Чибиряев. – М., 1998.

200. Скуратов Ю.И. Прокуратура защищает права и свободы граждан // Рос. газета. –1997. – 18 февр.

201. Скуратов Ю.И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. – 1996. – № 12.

202. Смык О.А. Изменения Трудового кодекса РФ и их влияние на квалификацию преступных нарушений правил охраны труда // Трудовое право. – 2006. – № 11.

203. Соколова И.А. Механизм правового регулирования и прокуратура // Проблемы теории и практики прокурорского

надзора в современных условиях: тез. науч.-практ. конф. В 2 частях / инс-т повышения квалификации руководящих кадров Ген. прокуратуры РФ. – М., 2005.

204. Соловьев С.М. История России с древнейших времен. – М.: Мысль, 1993. – кн. 9, т. 18.

205. Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о лицензировании предпринимательской деятельности. – Кемерово: тип. ООО «ИНТ», 2005.

206. Суслов С.В. О соблюдении законодательства об охране труда на железнодорожном транспорте // Прокурорский надзор за соблюдением законности на транспорте: сб. науч. тр. – М., 2004. – Ч. 1.

207. Тадевосян В.С. Хозяйственное законодательство и прокурорский надзор за его исполнением // Соц. законность. – 1976. – № 2.

208. Тризно И.Н. Методическое обеспечение прокурорского надзора в сфере соблюдения трудовых прав граждан // Трудовое право. – 2007. – № 11.

209. Тризно И.Н. Оплата труда: организация надзорной деятельности //Законность. – 2007. – № 3.

210. Трудовое право России: учеб. / под ред. О.В. Смирнова. – М., 2001.

211. Трусова Э. Труд должен быть оплачен // Законность. – 2004. – № 10.

212. Туган-Барановский М. Русская фабрика в прошлом и настоящем. – М., 1937. – Т. 1.

213. Тюрина А. Иск как средство реагирования прокурора на выявленные правонарушения // Законность. – 2006. – № 10.

214. Фарбер И.Е. Конституционные основы прокурорского надзора в Советском государстве //Советская прокуратура на страже законности. – Саратов, 1973.

215. Фатыхов М.Х. Проблемы законодательного регулирования общенадзорной деятельности прокуратуры, ее предмет и пределы // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: тез. науч.-практ. конф.

В 2 ч. / инс-т повышения квалификации руководящих кадров Ген. прокуратуры РФ. – М., 2005. – Ч. 1.

216. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1902. – Т. 1.

217. Хохлов А.В. Российское законодательство о труде в конце 19-начале 20 века: учеб.-метод. комментарий. – Иваново: Иван. гос. ун-т, 1993.

218. Хохлов Е.Б. Очерки истории правового регулирования труда в России. Ч. 1: Правовое регулирование труда в Российской империи. – СПб.: Спец. юрид. фак. по переподготовке кадров по юрид. наукам С-Петербург. ун-та, 1999.

219. Чайка Ю.Я. Прокуратура – государственный поверенный в делах законности // Закон. – 2008. – № 11.

220. Черновол И. Взыскание заработной платы // Законность. – 2006. – № 4.

221. Четверикова С.В. Организация прокурорского надзора за исполнением законов в сфере трудовых отношений // Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации: науч.-практ. конф. СПб.: С-Петербург. юрид. инс-т Ген. прокуратуры РФ, 2005.

222. Чуманов Е. Информационно-аналитическая работа – основа организации общего надзора // Законность. – 2004. – № 1.

223. Чурилов А. Аналитическая работа в органах прокуратуры / А. Чурилов, П. Титов // Законность. – 1993. – № 4.

224. Чурилов А.С. Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве / А.С. Чурилов, В.З. Гущин // Гос. и право. – 1998. – № 5.

225. Чурилов А.С. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан // Законность. –1997. – № 8.

226. Шинд В.И. Некоторые вопросы управления в органах прокуратуры (методический аспект) // Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора: сб. науч. тр. – М.: Манускрипт, 1994.

227. Шинд В.И. О соотношении методики и тактики прокурорского надзора. Вопросы теории законности и прокурорского надзора. – М., 1994.

228. Шобухин В. Возникновение и историческое развитие прокурорского надзора в России // История гос-ва и права. – 2007. – № 14.

229. Шобухин В.Ю. Прокуратура – основа надзорно-контрольной власти в России // Гос-во и право. – 2007. – № 11.

230. Шобухин В.Ю. Прокурорский надзор и государственный контроль // Право и гос-во: теория и практика. –2005. – № 7.

231. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления. – М., 1981.

232. Шубина О.Ю. О соотношении прокурорского надзора с другими видами надзора и контроля. Основные направления деятельности советской прокуратуры. – Свердловск, 1988.

233. Якимович Ю.К. Прокурорский надзор в современной России // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: тез. науч.-практ. конф.: в 2 ч. / инс-т повышения квалификации руководящих кадров Ген. прокуратуры РФ. – М., 2005.

234. Яковлева А.В. О системном подходе к повышению эффективности государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства // Трудовое право. – 2006. – № 9.

235. Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. – М., 1997.

236. Ястребов В.Б. Проблемы тактики общенадзорной деятельности прокуратуры / В.Б. Ястребов, В.Г. Григоренко, К.Т. Чернова // Вопросы борьбы с преступностью. – М., 1987. – Вып. 45.

237. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор в Российской Федерации. – М., 2001.

Сборники, доклады, обзоры, отчеты

238. Выступление Ю.Я. Чайки – Доклад на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 25.02.2009 на тему: «Об итогах работы органов прокуратуры за 2008 г. и мерах, направленных на повышение эффективности деятельности по укреплению законности и правопорядка» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://genproc.gov.ru/smi/events/actions/news-9000/?print=1>. Дата обращения 26 февраля 2009.

239. Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. – М.: Изд-во Норма, 1999.

240. Сборник приказов прокуратуры Союза ССР, действующих на 1 декабря 1938 г. – М.: Юридическое издательство НКЮ СССР, 1939.

241. Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации.: в 2 т. – Тула: Изд. Дом Автограф, 2004. – Т. 1.

242. Сборник организационно-методических документов по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокуратуры Новосибирской области. – Новосибирск, 2004.

243. Судебная практика по гражданским делам: сб. – М., 1997.

244. Свод законов Российской Империи. – СПб., 1913. – Т. 11. – Ч. 2.

245. Собрание законодательства российской империи. Т. 11. – Ч. 2.

246. Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. – М., 1918.

247. Советская прокуратура в важнейших документах: сборник / сост. В.Г. Лебединский, Д.И. Орлов. – М.: Юриздат, 1956.

248. Советская прокуратура: сб. док. / под ред. С.А. Шишкова, К.С. Павлищева. – М.: Юрид. лит., 1981.

249. Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. – М.: Юрид. лит., 1986.

250. Труды комиссии, Высочайше учрежденной. Об устройстве и содержании промышленных заведений и складов. Т. 4: Обеспечение жизни, здоровья и нравственности рабочих. СПб: Тип. В. Киршбаума, Дворц. площ., 1895.

Авторефераты, диссертации

251. Артеменко В.М. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1975.

252. Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1977.

253. Гонибесов Д.А. Надзор прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. … канд. юрид. наук, Екатеринбург, 2007.

254. Гонибесов Д.А. Надзор прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина: дис. … канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2007.

255. Горячих К.М. Правовое регулирование труда рабочих и служащих в первые годы Советской власти (1917–1920): дис. … канд. юрид. наук. – М., 1972.

256. Кречетов Д.В. Проблемы прокурорского надзора за исполнением финансового законодательства Российской Федерации: дисс. … канд. юрид. наук. – М., 2002.

257. Мельников Н.В. Роль прокуратуры в обеспечении конституционного права граждан на труд: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Ростов/Д, 1997.

258. Парадеева С.В. Общий надзор прокуратуры за исполнением законов о труде: дис. … канд. юрид. наук. – Свердловск, 1980.

259. Терентьева Е.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере оборота гражданского, служебного, боевого ручного стрелкового и холодного оружия: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2005.

260. Черепанов М.М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008.

261. Яковлев М.В. Прокурорский надзор за соблюдением трудового законодательства: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 1962.

Зарубежная литература

262. Gordon Childe V. Man Makes Himself. – New York, 1951.

263. Robert F. Harpher. The Code of Hammurabi, King of Babilon. – Chicago, 1904.

Приложение

Проект

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРИКАЗ

Об организации работы органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением трудового законодательства, соблюдением трудовых прав граждан

Материалы прокурорских проверок свидетельствуют о том, что причинами, повлекшими многочисленные коллективные и индивидуальные трудовые споры, забастовки, другие действия, дестабилизирующие общественный порядок в стране, являются нарушения должностными лицами трудового законодательства. Значительно увеличилось число грубых нарушений трудовых прав граждан: участились случаи незаконных увольнений, не оплачивается сверхурочная работа, не предоставляются ежегодные оплачиваемые отпуска, незаконно налагаются дисциплинарные взыскания и штрафы, задерживается выплата заработной платы и др. Так, в 2007 г. прокурорами в России выявлено более 700 тыс. нарушений трудового законодательства, опротестовано около 67 тыс. незаконных правовых актов, в интересах граждан в суды направлено более 277 тыс. заявлений, внесено 57 тыс. 312 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено около 32 тыс. лиц, объявлено 21 тыс. 52 предостережения о недопустимости нарушений закона, по постановлению прокурора в административном порядке наказаны более 41 тыс. лиц.

В 2008 г. резко возросло количество нарушений трудовых прав граждан вследствие развития во всем мире, и в том числе в Российской Федерации, мирового финансового кризиса. Ярким отражением этого в настоящее время являются массовые увольнения работников с явными нарушениями трудового за-

конодательства, многочисленные примеры невыплат заработной платы, других компенсационных выплат, предусмотренных законодательством РФ, а также иных нарушений трудовых прав граждан.

Данные нарушения трудового законодательства затрагивают многочисленные социальные группы населения РФ, дестабилизируют в целом рынок труда, развитие производства и экономики России, и требуют немедленного и своевременного вмешательства органов прокуратуры.

В целях совершенствования надзора за исполнением трудового законодательства, соблюдением трудовых прав граждан, руководствуясь п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказываю:

1. Основным направлением надзорной деятельности считать надзор за исполнением трудового законодательства, соблюдением трудовых прав граждан.

2. В надзорных действиях руководствоваться положением о высшей юридической силе Конституции Российской Федерации, прямом ее действии и применении на всей территории России, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

3. Надзор за законностью правовых актов в сфере труда, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, осуществлять независимо от поступления информации о нарушениях законности.

Использовать для этого право участия в заседаниях законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, периодические проверки.

4. Совместно с органами Федеральной инспекции труда организовать целевые проверки исполнения определенных норм трудового законодательства, в частности, касающихся

соблюдения трудовых прав несовершеннолетних; исполнения законодательства об оплате труда, об охране труда и др. Кроме того, организовать проверки целевого использования денежных средств федерального и местных бюджетов, предназначенных для выплаты заработной платы. Особое внимание обратить на факты злоупотреблений служебным положением государственными служащими, коррупции.

5. При выявлении нарушений прав работников, в т.ч. необоснованных задержек заработной платы, использовать весь комплекс предоставленных прокурорам полномочий. В случаях выявления нарушений трудовых прав граждан, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным уважительным причинам не может лично отстаивать в суде свои трудовые права, активизировать предъявление исков в суд в защиту прав работников, используя полномочия, установленные ст. 45 ГПК РФ.

6. В документах прокурорского реагирования излагать правовую сущность, а также негативные последствия нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали, ставить вопрос об их устранении и ответственности виновных лиц. При необходимости принимать участие в рассмотрении внесенных актов прокурорского реагирования. Контролировать фактическое устранение нарушений законов, принципиально реагировать на неисполнение требований прокурора.

7. Для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений, в соответствии с положениями п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ выносить мотивированное постановление о направлении материалов общенадзорной проверки в следственный орган.

8. Проверки исполнения законов о труде проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации, статистических отчетов и материалов проверок, проведенных органами контроля; информации правоохранительных и контролирующих органов о выявленных

нарушениях, а также сообщений этих органов о произошедших на производстве несчастных случаях, повлекших тяжкий вред здоровью, смерть человека и т.п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь – для защиты трудовых прав граждан, трудовых коллективов.

В качестве повода для прокурорских проверок рассматривать материалы уголовных, гражданских, административных дел.

9. При осуществлении прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства не допускать необоснованного вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

10. В надзоре за исполнением трудового законодательства контролирующими органами первостепенное значение придавать выполнению ими обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений. Требовать в необходимых случаях выделения специалистов для выяснения возникших вопросов. Проверять законность и полноту принятых этими органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности.

В случае бездействия органов контроля, ставить вопрос об ответственности их руководителей.

11. Обобщать и анализировать прокурорскую практику по надзору за исполнением трудового законодательства не реже одного раза в квартал.

12. Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур:

12.1. Организацию надзора за исполнением трудового законодательства взять под личный контроль, непосредственное руководство этой работой возложить на одного из своих заместителей.

12.2. Обеспечить должную организацию прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства, создать эффективную систему изучения действующего трудового за-

конодательства и повышения профессионального уровня подчиненных работников.

12.3. Незамедлительно проводить проверки исполнения трудового законодательства в организациях, допускающих массовые увольнения работников, в случаях сокращения численности или штата работников, а также при поступлении сигналов о задержках выплаты заработной платы свыше одного месяца.

12.4. Рассмотреть вопрос о создании в прокуратурах субъектов Российской Федерации за счет перераспределении штатной численности специализированных подразделений по надзору за исполнением трудового законодательства, в крупных городских и районных прокуратурах указанный участок надзора закрепить за конкретными работниками, предметно занимающимися данными проблемами.

12.5. Для оказания профилактического воздействия на недобросовестных работодателей систематически информировать через средства массовой информации общественность о принимаемых прокуратурой мерах, разъяснять правовые последствия нарушений трудового законодательства.

12.6. Направлять в Генеральную прокуратуру Российской Федерации копии документов прокурорского реагирования по наиболее актуальным вопросам, в том числе по результатам проверок сообщений о массовых, грубых нарушениях закона, вызвавших общественный резонанс, забастовки и критические выступления в СМИ, информировать ее о возникающих проблемах, требующих разрешения на федеральном уровне.

13. Главному управлению по надзору за исполнением федерального законодательства:

– систематически анализировать состояние законности, изучать прокурорскую и правоприменительную практику, определять актуальные проблемы, вносить предложения по их разрешению;

– оказывать практическую и методическую помощь нижестоящим прокурорам в организации прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства, осуществлять руководство и контроль за их деятельностью;

– наладить взаимодействие всех звеньев органов прокуратуры, используя при этом предметный принцип организации работы. Установить тесную координацию надзорных действий территориальных, транспортных, военных прокуроров, прокуроров иных специализированных прокуратур;

– совместно с Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации разрабатывать нормативно-методические основы прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства, распространять положительный опыт работы прокуроров.

14. Контроль за исполнением приказа возложить на первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации.

Приказ направить заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур.

Генеральный прокурор
Российской Федерации
действительный государственный
советник юстиции
Ю.Я. ЧАЙКА

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 3

Глава 1. ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ 6

§ 1. Возникновение прокурорского надзора и государственного контроля за исполнением трудового законодательствав России 6

§ 2. Становление и развитие прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в России 25

§ 3. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля за исполнением трудового законодательства.....46

Глава 2. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ 68

§ 1. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства 68

§ 2. Анализ современного состояния прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации 102

§ 3. Правовые средства органов прокуратуры по надзору за исполнением трудового законодательства 121

Глава 3. ОРГАНИЗАЦИЯ, МЕТОДИКА И ТАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ....145

§ 1. Организация работы прокурора по надзору за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации... 145

§ 2. Особенности методики и тактики прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства и пути их совершенствования в Российской Федерации 168

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 187

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 193

ПРИЛОЖЕНИЕ 217

Татьяна Юрьевна САБЕЛЬФЕЛЬД

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Публикуется в авторской редакции

Компьютерная верстка *В. Н. Зенина*

Подписано в печать 29 июля 2014 г. Формат $60 \times 84\,^{1}/_{16}$
Объем 9,5 уч.-изд. л., 14,0 усл. печ. л. Тираж 500 экз.
Заказ № 1100.

Отпечатано в Издательском центре «Золотой колос»
Новосибирского государственного аграрного университета
630039, Новосибирск, ул. Добролюбова, 160, каб. 106.
Тел./факс (383) 267-09-10. E-mail: 2134539@mail.ru