

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

ИНСТИТУТ ПРАВА

(институт)

Кафедра «Гражданское право и процесс»

030501.65 «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Гражданское право

(наименование профиля, специализации)

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему «Надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства»

Студент(ка)

О.В. Панина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

О.С.Лапшина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

И.о. заведующего кафедрой канд.юрид.наук, доцент Лапшина О.С.

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

«_____» _____ 2016 г.

Тольятти, 2017

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

ИНСТИТУТ ПРАВА

(институт)

Кафедра «Гражданское право и процесс»

УТВЕРЖДАЮ

И.о.зав. кафедрой «Гражданское право
и процесс»

(подпись) О.С.Лапшина
(И.О.Фамилия)
« 02 » сентября 2016 г.

ЗАДАНИЕ

на выполнение дипломной работы

Студент Панина Ольга Валерьевна

1. Тема «Надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства»
2. Срок сдачи студентом законченной выпускной квалификационной работы 26.12.2016 г.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе научно-методическая литература, периодические научные издания по исследуемой теме, нормативно-правовые документы
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов):
 - 4.1. История возникновения и становления надзора и контроля за исполнением трудового законодательства в России
 - 4.2. Надзор за исполнением трудового законодательства в российской федерации на современном этапе
 - 4.3. Особенности методики и тактики надзора за исполнением трудового законодательства и пути их совершенствования в российской федерации
5. Дата выдачи задания «02» сентября 2016 г.

Руководитель выпускной
квалификационной работы

(подпись)

О.С. Лапшина
(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

(подпись)

О.В. Панина
(И.О. Фамилия)

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

ИНСТИТУТ ПРАВА

(институт)

Кафедра «Гражданское право и процесс»

УТВЕРЖДАЮ

И.о.зав. кафедрой «Гражданское право
и процесс»

(подпись) О.С.Лапшина
(И.О.Фамилия)
« 02 » сентября 2016 г.

КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН

выполнения дипломной работы

Студента Паниной Ольги Валерьевны

по теме «Надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства»

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Составление плана работ и библиографии	Сентябрь 2016	15.09.2016	Выполнено	
Обсуждение I главы работы	Октябрь 2016	17.10.2016	Выполнено	
Обсуждение II главы работы	Ноябрь 2016	10.11.2016	Выполнено	
Обсуждение III главы работы	Декабрь 2016	07.12.2016	Выполнено	
Предоставлен черновой вариант работы	Декабрь 2016	16.12.2016	Выполнено	
Представление ВКР для проверки в системе «Антиплагиат»	Январь 2017	10.01.2017	Выполнено	
Предзащита	Декабрь 2016	29.12.2016	Выполнено	
Корректировка ВКР	Январь 2017	16.01.2017	Выполнено	
Защита ВКР перед государственной аттестационной комиссией	Январь 2017	23.01.2017		

Руководитель выпускной
квалификационной работы

(подпись)

О.С.Лапшина
(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

(подпись)

О.В. Панина
(И.О. Фамилия)

Аннотация
к дипломной работе

студентки Паниной Ольги Валерьевны группы ЮРз-1102Д

Актуальность темы данной дипломной работы заключается в том, что мировой экономический кризис последних лет усугубил социально-экономическую ситуацию во всем мировом сообществе, в т. ч. и в России. Не секрет, что процессы такого рода зачастую сопровождаются нарушениями трудовых прав населения. В этих условиях значительно возрастает роль надзорных и контролирующих органов за соблюдением трудового законодательства.

Структура работы определяется целями и задачами исследования. Дипломная работа состоит из трех логически связанных между собой глав, введения, заключения и списка используемой литературы. Главы разделены на параграфы, позволяющие акцентировать внимание на отдельных проблемах в рамках определенного вопроса.

Общий объем работы – 86 стр.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ.....	9
1.1 Становление и развитие надзора за исполнением трудового законодательства в России.....	9
1.2 Соотношение надзора и контроля за исполнением трудового законодательства.....	18
1.3 Предмет и пределы надзора за исполнением трудового законодательства.....	25
ГЛАВА 2. НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ	34
2.1 Анализ современного состояния надзора за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации.....	34
2.2 Правовые средства органов прокуратуры по надзору за исполнением трудового законодательства.....	41
2.3 Надзорные полномочия федеральной инспекции по труду	50
ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ МЕТОДИКИ И ТАКТИКИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПУТИ ИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	59
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	71
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	76

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 2) высшей ценностью в Российском государстве являются человек, его права и свободы, признание и защита которых возлагаются как на само государство, так и на все его органы, учреждения и организации.

Права и свободы определяют смысл и содержание законов, а также их применение на территории РФ. При этом государство берет на себя обязанность контролировать выполнение таких законов. Для этого создается система гарантий, обеспечивающих точное и единообразное их исполнение.

Одной из таких гарантий является учреждение в системе государственного механизма специальных органов, которые призваны осуществлять надзор и контроль за исполнением законов, соблюдением и защитой прав и свобод граждан, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Мировой экономический кризис последних лет усугубил социально-экономическую ситуацию во всем мировом сообществе, в т. ч. и в России. Не секрет, что процессы такого рода зачастую сопровождаются нарушениями трудовых прав населения. В этих условиях значительно возрастает роль надзорных и контролирующих органов за соблюдением трудового законодательства. Этим объясняется актуальность настоящей дипломной работы.

Большой вклад в развитие теоретических основ прокурорского надзора и контроля за выполнением трудового законодательства, был внесен советскими и современными российскими учеными: С.С. Алексеевым, В.И. Басковым, С.Г. Березовской, В.Г. Бессарабовым, А.Д. Берензоном, Ю.Е. Винокуровым, И.С. Викторовым, Е.Р. Ергашевым, А.Г. Звягинцевым, А.Х. Казариной, И.Л. Киселевым, А.Ф. Козловым, Б.В. Коробейниковым, С.П. Мавриным, Т.Н. Отческой, В.И. Рохлиным, Ю.И. Скуратовым, В.М. Семеновым, А.Я. Сухаревым и другими.

Объектом настоящего исследования является совокупность правоотношений, которые возникают при осуществлении государственного надзора и контроля за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации.

Предметом исследования выступает совокупность правовых норм, регламентирующих работу органов государства, уполномоченных на осуществление надзорной и контрольной деятельности за соблюдением трудового законодательства в Российской Федерации; проблемы теории, практики, а также осуществления указанных видов деятельности.

Цель нашего исследования заключена в выявлении содержания и специфики надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства в Российской Федерации, в разработке теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование методики и тактики надзора за исполнением отечественного трудового законодательства.

Поставленная цель достигается посредством решения следующих задач:

- рассмотреть становление и развитие надзора за исполнением трудового законодательства в России;
- установить соотношение надзора и контроля за исполнением трудового законодательства;
- выявить предмет и пределы надзора за исполнением трудового законодательства;
- проанализировать современное состояние надзора за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации;
- определить правовые средства органов прокуратуры по надзору за исполнением трудового законодательства;
- рассмотреть надзорные полномочия федеральной инспекции по труду;

- установить особенности методики и тактики надзора и контроля за исполнением трудового законодательства и возможные пути их совершенствования.

Методологическую основу работы составили диалектический и логический методы познания, функциональный и системный подходы, а также ряд частно-научных методов: исторический, конкретно-социологический, сравнительно-правовой, формально-логический и другие методы научных исследований.

Дипломная работа состоит из введения трех глав, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

1.1 Становление и развитие надзора за исполнением трудового законодательства в России

Общеизвестно, что познать то или другое правовое явление весьма проблематично без исторического анализа регулирующего его законодательства. Изучение отечественного прокурорского надзора нуждается, прежде всего, в рассмотрении его истоков, истории и причин развития. Исследование всех условий зарождения российского прокурорского надзора может поспособствовать пониманию его современного состояния и общественной значимости.

Институт прокуратуры в России был создан при Петре I. основополагающим нормативным актом в то время служил Указ Петра I от 12.01.1722 года, в котором устанавливалось: «быть при Сенате обер-прокурору и генерал-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны рапортовать генерал-прокурору»¹.

Также вслед за ним был принят указ царя от 18.01.1722 года «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей» и Указ от 27.04.1722 г. «О должности генерал-прокурора»². Введенной должности прокурора Петр I придавал очень большое значение, он рассматривал его в качестве блюстителя законов, хотя окончательные функции прокуратуры в тот период еще не до конца сложились. С самых первых дней возникновения прокуратуры, Петр I заявил всем сенаторам,

¹См.: Российское законодательство X–XX веков. в 9 т. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1986. С. 182–183

²См.: Кучинская Е. В. История возникновения, становления и развития российской прокуратуры Вестник Самарской гуманитарной академии. № 2 (16) / 2014.

какое место намерен он отвести прокурору в делах государства. Представляя первого генерал-прокурора сенаторам, он отметил, что надзор - наиглавнейшая функция прокуратуры, определившаяся при ее создании³.

В этот период Петром I был издан указ от 17.04.1722 года «О хранении прав гражданских»⁴. Надзорная деятельность за исполнением данного указа, как и иных, возложен был на прокуратуру. При создании такого органа надзора как прокуратура, одной из задач Петр I видел надзор за соблюдением прав, предоставленных им своим подданным. Эта функция продолжалась и во всей последующей истории рассматриваемого органа⁵.

Существенно утратила позиции и практически была упразднена прокуратура после смерти Петра I. Началом восстановления прежнего ее статуса стал период правления императрицей Анной Иоанновной. В указе от 02.10.1730 г. Анна Иоанновна предписывала «быть при Сенате обер- и генерал-прокурорам, а при коллегиях и иных судебных местах – прокурорам и действовать по им данной Должности»⁶. Губернские прокуроры уполномочены были опротестовывать незаконные действия судов и местных властей с одновременным уведомлением генерал-прокурора. Тем не менее, влияние прокуроров на местном уровне было утрачено, а занять прежние позиции, которыми прокуратура располагала при Петре I, ей не удавалось. Не удалось ей сделать это и при императрице Елизавете Петровне, которая своим указом 12 декабря 1741 года попыталась восстановить статус прокуратуры на основании указа Петра I от 12.01.1722 г., но существенной проблемой в то время являлся подбор квалифицированных кадров (в особенности на местах)⁷.

³См.: Мурадханов К.Ю. Становление и развитие правового положения прокурора в уголовном судопроизводстве Российской империи // История государства и права. 2014. N 10. С. 47 - 49.

⁴См.: Указ о хранении прав гражданских <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2010/>

⁵См.: Якимович Ю.К. Назначение прокуратуры и процессуальные функции прокурора // Законность. 2015. N 8. С. 3 - 7.

⁶См.: Демьяненко М. А. Особенности абсолютизма как формы государственного правления и развитие правовой системы в период властвования императрицы Анны Иоанновны // дис. ... кандид..юрид.наук. Краснодар 2013.

⁷См.: Шобухин В. Возникновение и историческое развитие прокурорского надзора в России // История государства и права. 2007. № 14

После восхода на престол Екатерины II, стала укрепляться надзорная роль прокуратуры. Екатерине необходимо было поддерживать собственную власть, при этом усиливая экономические ресурсы страны.

В период царствования Павла I генерал-прокурор был во многом задействован в управлении заводами, фабриками. К примеру, генерал-прокурором Куракиным собирались сведения обо всех фабриках, принимались меры к развитию фабричной и заводской промышленности, он следил за управлением Нерчинским, Пермским, Уральским, Вятским металлургическими, медеплавильными, чугунолитейными, оружейными заводами.

В этот период у генерал-прокурора сосредоточивалось значительное количество дел о рекрутских наборах, материально-техническом обеспечении флота и армии. Генерал-прокурор фактически выступал в качестве министра. По мнению некоторых исследователей, генерал – прокурор при Павле I становится не просто министром, а премьер-министром⁸.

В 1802 году Александром I введена была министерская система государственного управления. Манифест об учреждении министерств соединил должность генерал-прокурора и министра юстиции⁹.

Судебная реформа 1864 года привела к постепенному понижению значимости прокурорского надзора, произошел поворот прокуратуры от выполнения миссии «ока государева» и блюстителя законности к функции обвинительной власти¹⁰. Прокуратура была превращена в орган, на который были возложены функции по поддержанию обвинения от имени всего

⁸ См.: Серов Д.О., Федоров А.В. Следствие при Екатерине II и Павле I: Тайная экспедиция как следственный орган по делам о государственных преступлениях // Российский следователь. 2015. N 9. С. 52 - 56.

⁹См.: Яковлева О.Н. Министр юстиции и генерал-прокурор Российской империи: единый организационно-правовой институт в сфере надзора за законностью // История государства и права. 2013. N 23. С. 26 - 32.

¹⁰См.: Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник / под ред. В.М. Семенова и В.А. Байдукова. М.: Норма, 2008. С. 139

государства, основной ее задачей стало участие в процессе в роли государственного обвинителя¹¹.

Ряд ученых отмечали, что прокуратура во времена судебной реформы 1864 года находилась в весьма двойственном положении «в качестве исполнительного органа, а также органа надзора за исполнением законов, стража за законностью»¹². По нашему мнению, с данным утверждением вполне возможно согласиться.

В связи с революционными преобразованиями в октябре 1917 г. вся система императорской прокуратуры оказалась упраздненной¹³.

После окончания Гражданской войны выдвинута была новая идея экономической политики, стали развиваться государственные и частные предприятия. Это все вызвало необходимость в укреплении законности, в связи с чем возникла задача по восстановлению прокуратуры.

28 мая 1922 г. создана Советская прокуратура, именно в этот день было утверждено Положение о прокурорском надзоре¹⁴.

В качестве одного из основных направлений надзорной деятельности прокуратуры в данный исторический период выступал надзор за законностью в области нарушений законодательства о труде, а в частности, усиливался надзор за действиями со стороны нанимателей в ряде губерний. Прокурорам предписано было выделить одного из помощников для выполнения обязанностей в сфере надзора за инспекцией труда и иными организациями и органами.

Постановлением ВЦИК¹⁵ были внесены дополнения в статью 133 Положения о судеустройстве РСФСР, которая провозглашала что для выполнения обязанностей прокурорского надзора по трудовым делам в

¹¹См.: Никитин Е.Л., Дытченко Г.В. Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-розыскных мероприятий Учебное пособие. - СПб.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013. 224 с.

¹²См.: Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1902. Т. 1. С. 486–488.

¹³См.: Декрет СНК РСФСР от 24.11.1917"О суде"// "СУ РСФСР", 1917, N 4, ст. 50

¹⁴См.: Постановление ВЦИК от 28.05.1922"Положение о прокурорском надзоре"// "Известия ВЦИК", N 132, 16.06.1922

¹⁵См.: Постановление ВЦИК от 07.07.1923"Положение о дисциплинарных судах"// "Известия ВЦИК", N 159, 18.07.1923

Верховном суде при уголовной и гражданской Кассационных Коллегиях назначается специальный прокурор¹⁶.

Помимо этого, 4 февраля 1924 года принята была специальная инструкция «О правах и обязанностях прокурора по трудовым делам при ВС РСФСР». Согласно указанной инструкции, у прокурора по трудовым делам при ВС РСФСР имелось право возбуждать судебное преследование против частных и должностных лиц за нарушение законодательства о труде; возбуждать гражданские дела, вытекающие из трудовых правоотношений, а вместе с этим вступать в них на любой из стадий процесса; руководить работой местных прокуроров в отношении трудовых дел посредством дачи разъяснений и указаний по отдельным вопросам и др.¹⁷.

Одним из важных документов данного периода в сфере надзора за соблюдением законодательства о труде является совместная инструкция от 14 мая 1924 г. «О взаимоотношениях трудовой прокуратуры с местными органами НКТ»¹⁸. Данным документом устанавливались фактически равные права и функции местных органов НКТ (инспекции труда и отделов труда) и прокуратуры в области надзора за соблюдением трудового законодательства.

Специальная глава была посвящена прокуратуре в Конституции СССР 1936 г. Прокурор СССР осуществлял надзор за соблюдением законодательства, вне зависимости от органов власти, и подчинялся лишь закону¹⁹. Однако, начавшиеся в 30-е годы необоснованные репрессии, развитие прокуратуры значительно затормозили. В целом прокурорами проводилась линия соблюдения законности, но нередко в результате этого они сами были подвергнуты репрессиям, а многие и вовсе расстреляны²⁰.

¹⁶См.: Серов Д.О., Федоров А.В. Советское следствие: от судебной реформы 1922 г. до преобразований 1928 - 1929 гг. // Российский следователь. 2015. N 19. С. 49 - 55.

¹⁷См.: Крюков В.Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора. М.: Норма, 2010. 480 с.

¹⁸См.: Ежедневник советской юстиции. 1924 г. № 23–24. С. 571.

¹⁹См.: Конституция СССР 1936 года http://histerl.ru/otechestvennaia_istoria/kratkogosudarstvo_pravo/konstitucia_1936.htm

²⁰ См.: Прокуратура Санкт-Петербурга. Исторический очерк: 275-летию прокуратуры России посвящается (1722 - 1997) - С.-Пб.: Петроградская сторона, 1996. С. 33–37.

Во время Великой Отечественной войны принят был Указ Президиума ВС СССР «О военном положении» от 22 июня 1941 г. В период действия данного указа работа органов государства, в т. ч. прокуратуры, фактически была приостановлена, а функции их переданы были органам военного управления²¹.

Приказом Генерального прокурора СССР № 128 «Об усилении надзора за точным исполнением законов» от 17.07.1946 г. определялись задачи общенадзорной работы прокуроров в послевоенный период, в том числе обеспечение надзора за исполнением законодательства о технике безопасности и охране труда²².

В 1955 г. было утверждено новое Положение о прокурорском надзоре СССР, которым восстановлено положение прокуратуры, ее роль как органа надзора за законностью. В соответствии со ст. 2 данного Положения, на прокуратуру возлагались задачи укрепления законности и охраны от всяких посягательств трудовых, жилищных, политических прав. Таким образом особое внимание было уделено защите трудовых прав граждан СССР²³.

Кодекс законов о труде РСФСР, введенный в действие 1 апреля 1972 года, в ст. 244 устанавливал, что высший надзор за исполнением законов о труде министерствами, ведомствами, учреждениями, организациями, предприятиями и их должностными лицами на всей территории РСФСР осуществляет Генеральный прокурор СССР непосредственно, либо через Прокурора РСФСР²⁴. Так, на уровне закона впервые было закреплено, что на органы прокуратуры возложен надзор за соблюдением трудового законодательства.

Существенные изменения в прокурорском надзоре за соблюдением трудового законодательства были связаны с дополнениями в Закон «О

²¹См.: Фридинский С.Н. Военная прокуратура в России: 145 лет на службе Отечеству и Закону // Прокурор. 2012. N 4. С. 81 - 90.

²²См.: Там же.

²³См.: Кирилловых А.А. К истории развития правового статуса советской прокуратуры // История государства и права. 2011. N 24. С. 31 - 37.

²⁴См.: "Кодекс законов о труде Российской Федерации"// "Свод законов РСФСР", т. 2, с. 123.

прокуратуре СССР» 16 июня 1987 г., в частности, предусматривалось новое подразделение – это Управление по охране прав граждан и надзору за соблюдением законности в социальной сфере²⁵. В этой связи прокурорами управления особо уделялось внимание надзору за трудовыми правами граждан, установленными в ст. 37–38 Конституции РСФСР 1978 г., а также КЗоТ 1971 г.

В начале 90-х г. XX века в России происходит развитие рыночных отношений повлекшее расширение трудового законодательства. Этот факт предопределил соответствующие изменения надзора за соблюдением законодательства о труде.

17 января 1992 года был принят Закон РФ «О прокуратуре РФ»²⁶, в котором установлены цели и задачи прокурорской деятельности, среди которых упомянуто укрепление законности в соблюдении социально-экономических прав. Трудовые права российских граждан, несомненно, в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 года, признаются конституционными правами, относящимися к социально-экономическому блоку.

Важные изменения в деятельность прокуратуры внес Федеральный закон от 17.11.1995 № 168-ФЗ²⁷. Он содержит множество нововведений, учитывающих большинство изменений, произошедших в социальной, экономической области жизнедеятельности государства.

Выполнение прокуратурой надзорной деятельности за соблюдением прав и основных свобод человека и гражданина не является случайным, так как лишь при неуклонном соблюдении последних, в т. ч. социально-

²⁵См.: Указ Президиума ВС СССР от 16.06.1987 N 7188-XI "О внесении изменений и дополнений в Закон СССР "О прокуратуре СССР"// "Ведомости ВС СССР", 1987, N 25, ст. 349

²⁶См.: Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1(ред. от 03.07.2016)"О прокуратуре Российской Федерации"// "Российская газета", N 229, 25.11.1995.

²⁷См.: Федеральный закон от 17.11.1995 N 168-ФЗ(с изм. от 05.06.2007)"О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации"// "Российская газета", N 229, 25.11.1995

трудовых прав, представляется возможным обеспечить верховенство законности²⁸.

В эпоху рыночных преобразований в РФ особо приоритетным и востребованным стал надзор за соблюдением законодательства, регулирующего оплату труда. Так, в целях исполнения Указов Президента РФ от 19.01.1996 № 66²⁹, от 01.02.19.96 № 134³⁰ и указа Президента РФ от 19.02.1996 г. № 209³¹, прокурорам субъектов было поручено усиливать надзорную деятельность за соблюдением предприятиями, организациями, учреждениями, вне зависимости от форм собственности законодательства об оплате труда, и сосредоточить внимание на выявлении таких нарушений законодательства, которые могут содержать признаки преступлений.

По причине массовых задержек заработной платы в середине 90-х гг. XX в., данное направление в общенадзорной деятельности того периода, можно признать одним из приоритетных. Особенное внимание уделялось надзору за соблюдением трудового законодательства в медицине, образовании, угольной промышленности.

Не менее важным направлением рассматриваемого вида надзора стоит признать и обеспечение соблюдения прав граждан на охрану труда. Указанием Генерального прокурора РФ № 107/7 от 6.07.2000³², прокурорам российских субъектов поручено было обеспечивать тщательную и своевременную проверку каждого из случаев производственного травматизма в организациях и на предприятиях вне зависимости от форм собственности, в т. ч. при выполнении работ у индивидуальных

²⁸См.: Воронин С.А. Надзорная функция прокуратуры (теоретический аспект) // Административное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 433 - 438.

²⁹См.: Указ Президента РФ от 19.01.1996 N 66(ред. от 17.04.2003)"О мерах по обеспечению своевременности выплаты заработной платы за счет бюджетов всех уровней, пенсий и иных социальных выплат"// "Собрание законодательства РФ", 22.01.1996, N 4, ст. 265.

³⁰См.: Указ Президента РФ от 01.02.1996 N 134"О некоторых дополнительных мерах по обеспечению своевременной выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы"// "Собрание законодательства РФ", 05.02.1996, N 6, ст. 536

³¹См.: Указ Президента РФ от 19.02.1996 N 209"О проверках соблюдения законодательства об оплате труда"// "Российская газета", N 36, 22.02.1996.

³²См.: Указание Генпрокуратуры РФ от 06.07.2000 N 107/7"Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране труда на предприятиях и в организациях всех форм собственности"// "Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ", том 1, М., 2004

предпринимателей, применяющих наемный труд, а также не оставлять ни одного факта нарушения без адекватного прокурорского реагирования.

Вступившим в действие с февраля 2002 года Трудовым кодексом РФ, было установлено, что государственный надзор за единообразным и точным исполнением трудового законодательства осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами согласно федеральным законом³³. Таким образом, на сегодняшний момент одной из гарантий охраны трудовых прав является прокурорский надзор - приоритетное, главенствующее звено в «общем надзоре». Это направление деятельности прокуратуры обусловлено также таким обстоятельством, что подавляющее число нарушений в социальной сфере составляют нарушения именно трудовых прав³⁴.

Очевидно то, что нарушения трудового законодательства работодателями (организациями и физическими лицами, являющимися индивидуальными предпринимателями), обуславливают активизацию надзорной деятельности за исполнением трудового законодательства, и, соответственно, настоятельно требуют вмешательства государственных органов для устранения и профилактики нарушений.

Все вышесказанное подтверждает в свое время сделанный вывод относительно того, что сложившаяся в нашем государстве система прокуратуры прошла испытание временем и может без масштабных структурных изменений и дальше служить важнейшим гарантом правопорядка и законности³⁵. Данный постулат можно в полной мере отнести и к прокурорскому надзору за соблюдением трудового законодательства Российской Федерации.

³³Ст. 353 Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ(ред. от 03.10.2016)// "Парламентская газета", N 2-5, 05.01.2002.

³⁴См.: Коняхин В.П., Рыбалка А.А. Уголовно-правовая охрана трудовых прав личности: международно-правовые стандарты // Международное публичное и частное право. 2016. N 3. С. 24 - 29.

³⁵См.: Скуратов Ю. И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка //Законность. 1996. № 12. С. 3

1.2 Соотношение надзора и контроля за исполнением трудового законодательства

Общий механизм проведения надзорных и контрольных мероприятий в сфере труда не меняется больше десятилетия и закрепляется в гл. 57 Трудового кодекса РФ. Надзор и контроль распределены между рядом государственных органов (Рострудом, отраслевыми министерствами и ведомствами вроде Ростехнадзора, Прокуратуры Российской Федерации) и профсоюзными организациями.³⁶ Таким образом, фактически законодатель отождествляет такие понятия как «государственный контроль» и «надзор». ТК РФ не различает органы государственного надзора и контроля, не выделяет, на какой из органов возлагается надзор, а на какой – контроль в области соблюдения трудовых прав граждан. Представляется не совсем логичной и позиция законодателя относительно того, что в ряде случаев он наделяет органы одновременно контрольными и надзорными полномочиями, это касается Федеральной инспекции труда (статья 354 ТК РФ), а в иных – лишь надзорными (статьи 366–369 ТК РФ).

По нашему мнению, законодатель не достаточно корректно использует единовременно понятия «контроль» и «надзор», по своему значению и содержанию, являющиеся не тождественными, а разнородными³⁷. Один орган не может осуществлять и контрольные, и надзорные функции в совокупности.

В этой связи в рамках нашего исследования, целесообразно предложить разграничение органов контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства. Выяснение данного вопроса имеет и теоретическое, и немаловажное практическое значение, поскольку дает возможность более полно и правильно поставить перед органами, ведущими

³⁶См.: Шалаев А.В. Трансформации механизмов и процедур контроля и надзора за соблюдением актов, содержащих нормы трудового права // Делопроизводство и кадры: электрон. журн. 2015. N 12. С. 15 - 64.

³⁷См. например: Гонибесов Д.А. Надзор прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. автореф. дис. ... кандидат..юрид.наук. Екатеринбург, 2007. С. 17–18

контрольную и надзорную деятельность, конкретные задачи и определить конкретные их полномочия. Вникнув в содержание деятельности указанных органов, мы увидим, что органами контроля осуществляется управленческая функция. То есть, они, осуществляя контроль, вправе и, больше того, обязаны осуществлять вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемых субъектов³⁸.

Орган прокурорского надзора напротив, не вправе осуществлять вмешательство в хозяйственную деятельность. Он не подменяет государственные органы и их должностных лиц, осуществляющих контроль. Свою надзорную деятельность органы прокуратуры ведут лишь при наличии информации о нарушениях закона, когда это требует должного вмешательства прокурора³⁹. Прокуратура распространяет деятельность на те объекты, которые не подчинены ей в административном порядке, она не ограничена пределами той или другой хозяйственной отрасли⁴⁰.

Весьма точно отмечено то, что по своей юридической и политической природе прокурорский надзор отличается от контроля за исполнением законодательства со стороны исполнительной власти тем, что он распространяется на абсолютно все органы исполнительной власти и на представительные органы, охватывает все сферы правоотношений⁴¹.

По мнению Гулягина А.Ю., критерием отграничения прокурорского надзора от контроля может послужить сравнительный анализ функций. Надзор за выполнением законов – основная функция прокуратуры, а для контрольных органов, входящих в структуру исполнительной ветви власти, контроль - не единственная и не основная функция. Также имеются различия пределах и в объекте государственного контроля и прокурорского надзора.

³⁸См.: Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб., 2003. С. 180–181

³⁹Ст. 21, 26 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1(ред. от 03.07.2016)"О прокуратуре Российской Федерации"// "Российская газета", N 39, 18.02.1992.

⁴⁰ См.: 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.

⁴¹ См.: там же.

К примеру, объектом государственного контроля служит оперативная работа подконтрольных субъектов по фактическому исполнению подзаконных актов, законов, инструкций и т. п., одновременно объектом прокурорского надзора служит только выполнение законов поднадзорными ей субъектами⁴².

В исследовательской литературе встречаются и другие точки зрения по вопросам соотношения государственного контроля с прокурорским надзором. Так, Шобухин В.Ю., не отрицая в целом содержательного различия в государственно-контрольной и прокурорско-надзорной деятельности, считает, что имеются все основания утверждать о перспективе их консолидации, под эгидой теоретически обоснованной, отдельной четвертой ветви власти государства – надзорно-контрольной⁴³.

Ряд исследователей органы прокуратуры относят к органам контроля. К примеру, Шорина Е.В. отмечала, что прокуратуру следует рассматривать как орган контроля занимающий особое место в этой системе органов⁴⁴, С.А. Авакьян и Г.В. Барабашев прокурорский надзор трактуют в качестве общего контроля⁴⁵.

Следует отметить, что такие выводы, на наш взгляд, являются сомнительными, поскольку, органы контроля и надзора должны быть отграничены в первую очередь потому, что их функции и роль, в т. ч. по охране трудовых прав граждан, не являются тождественными, а полномочия разнородны по своему содержанию. На основе проведенного анализа соотношения государственного контроля и надзора следует предложить деление специально уполномоченных государственных органов, обязанных

⁴²См.: Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / под ред. В.П. Рябцева. М.: Юрист, 2012. 144 с.

⁴³См.: Шобухин В.Ю. Тенденции и перспективы развития конституционно-правового статуса российской прокуратуры и современная судебная реформа // Современное право. 2014. N 11. С. 36 - 40.

⁴⁴См.: Гриб В.В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 11. С. 3 - 13.

⁴⁵См.: Рождественская, Т. Э. К вопросу о соотношении понятий "надзор" и "контроль" в праве // Вопросы экономики и права. 2011. № 12. С. 219 - 224

обеспечить исполнение работодателями положений трудового законодательства.

Органом надзора следует признать только прокуратуру Российской Федерации. Согласно ч. 4 статьи 353 Трудового кодекса РФ.

В рамках нашего исследования это надзор за выполнением конституционных норм в трудовой сфере, а также положений трудового законодательства органами исполнительной и представительной власти, органами МСУ, органами контроля и их должностными лицами, а равно органами управления и руководителями некоммерческих и коммерческих организаций, физическими лицами, являющимися индивидуальными предпринимателями, а вместе с этим, за соблюдением данными субъектами трудовых прав и свобод граждан.

Прокурорский надзор за соблюдением трудового законодательства в настоящий период является приоритетным направлением в деятельности прокуроров различных уровней.

Роль прокуроров по защите конституционных прав в сфере труда - главенствующая. По сведениям прокурорской статистики, ежегодно в области трудовых прав граждан прокурорами выявляется значительное число правонарушений. Так, в 2011 г. выявлено 1 104 280 нарушений трудовых прав граждан, из них 48 697 незаконных правовых актов⁴⁶.

Вторая группа органов – субъекты государственного контроля за исполнением трудового законодательства и других нормативно-правовых актов в сфере труда.

В целях исполнения указа Президента РФ 09.03.2004. № 314⁴⁷ принято Постановление Правительства РФ от 6.04.2004 № 156⁴⁸, в котором указывается, что государственный контроль и надзор за исполнением

⁴⁶См.: Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сб. методич. материалов / под общ. ред. А.Э. Буксмана. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. С. 191.

⁴⁷См.: Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314(ред. от 12.05.2016)"О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"// "Российская газета", N 50, 12.03.2004.

⁴⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 06.04.2004 N 156(ред. от 28.01.2011)"Вопросы Федеральной службы по труду и занятости"// "Российская газета", N 74, 09.04.2004.

трудового законодательства и других нормативно-правовых актов, содержащих положения трудового права, должен осуществляться Федеральной инспекцией труда, входящей в Федеральную службу по труду и занятости.

Надзор за выполнением трудового законодательства, соблюдением прав граждан, как ранее было сказано, осуществляется только Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами. Полагаем, законодатель необоснованно в ст. 354 ТК РФ уполномочил органы Федеральной инспекции труда и контрольными и надзорными функциями. На основе этого, ч. 1 ст. 354 ТК РФ целесообразно изложить в нижеприведенной редакции: «Федеральная инспекция труда – единая централизованная система, которая состоит из федерального органа исполнительной власти, проводящего государственный контроль за соблюдением трудового законодательства и других нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права, а также его территориальных органов (т. е. государственных инспекций труда)».

В процессе своей работы государственные инспекции труда взаимодействует с иными органами контроля, правоохранительными органами, органами прокуратуры, судом, федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов РФ, органами МСУ, объединениями работодателей, профессиональными союзами, другими организациями.

Особый контроль в области промышленной безопасности, эпидемиологического благополучия, безопасности тепловых и электрических установок и сетей, в сфере безопасности использования атомной энергии осуществляется федеральными органами исполнительной власти в конкретной сфере деятельности. К их числу относятся, к примеру, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Федеральная служба по технологическому, экологическому и атомному надзору.

Государственный контроль за ведением работ в определенных отраслях промышленности, атомный и энергетический контроль осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. Компетенция, правомочия, основные права данного органа определяются в Положении, утвержденном постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 401⁴⁹, а также статьях 366, 367, 369 ТК РФ.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека - уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции контроля в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия, защиты прав потребителей, потребительского рынка. Она функционирует в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 322⁵⁰, постановлением Правительства РФ от 06.04.2004 № 154⁵¹, а также статьей 368 ТК РФ, находится в ведении Минздравсоцразвития РФ. Рассматриваемая Федеральная служба свою деятельность осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы, взаимодействуя с иными органами исполнительной власти, органами власти субъектов РФ, органами МСУ, общественными объединениями и другими организациями. В системе санитарно-эпидемиологического надзора также функционируют территориальные органы, созданные для проведения указанного надзора в муниципальных образованиях, субъектах РФ и на транспорте.

Органами исполнительной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления осуществляется контроль за соблюдением норм трудового права на соответствующей территории муниципального образования или субъекта РФ. Организация контроля со стороны данных органов является

⁴⁹См.: Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 40(ред. от 01.07.2016)"О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору"// "Российская газета", N 170, 11.08.2004.

⁵⁰См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 N 322(ред. от 01.07.2016)"Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека"// "Российская газета", N 144, 08.07.2004

⁵¹См.: Постановление Правительства РФ от 06.04.2004 N 154(ред. от 21.05.2013)"Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека"// "Российская газета", N 74, 09.04.2004.

частью управленческой деятельности, она не предполагает создания специализированных служб, исключительно осуществляющих функции контроля в трудовой сфере.

Таким образом, выполненное в ходе нашего исследования разделение органов государственного контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства, дает возможность сделать ряд следующих выводов.

Во-первых, необходимо разграничить органы государственного контроля и органы надзора за соблюдением трудового законодательства. Здесь стоит отметить, что прокуратурой РФ осуществляется от имени государства надзор за соблюдением Конституции РФ и выполнением законов органами контроля (о чем прямо указано в статье 121 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»), а органами контроля осуществляется не надзор, а контрольная деятельность за соблюдением норм трудового закона.

Во-вторых, органы контроля и органы надзора за соблюдением норм трудового права различаются по поднадзорности организаций и территорий. Например, Генеральным прокурором РФ и ему подчиненными прокурорами, Федеральной инспекцией труда осуществляется общегосударственный надзор и контроль на всей территории страны. Рассмотренные нами выше Федеральные службы осуществляют контрольные функции хотя и на всей территории РФ, но лишь в отдельных отраслях экономики и промышленности, т. е. существует ограничение по объектам. Что же касается органов местного самоуправления и региональных органов исполнительной власти, то они производят контроль за исполнением трудового законодательства только в пределах территории субъекта РФ либо муниципального образования.

В-третьих, не обращая внимания на различия в поднадзорности территории и организаций, полномочиях, органы контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства объединяют общие цели и задачи, к которым в первую очередь относится обеспечение защиты и соблюдения трудовых прав граждан, в том числе право на безопасные трудовые условия,

своевременную оплату труда и т. п. Помимо этого, для достижения указанных целей органы прокуратуры более активно должны осуществлять взаимодействие со всеми контрольными органами в сфере труда, обмениваться имеющейся информацией, опытом различных методов выявления правонарушений и т. д. Безусловно, что каждый из органов контроля и надзора имеет свою специфику, особенности полномочий в процессе пресечения, выявления нарушений в трудовой сфере. Тем не менее, это не исключает необходимости взаимодействия и оказания друг другу содействия в общей работе, поскольку лишь совместными действиями контролирующих органов и органов надзора за соблюдением трудового законодательства возможно достичь понижения количества нарушений в области социально-трудовых прав наших граждан.

1.3 Предмет и пределы надзора за исполнением трудового законодательства

Не вызывает сомнений, что в процессе проведения прокурорских проверок юридических лиц всех форм собственности, работникам прокуратуры необходимо обострять внимание на исполнении не только норм законов, но и положений иных нормативно-правовых актов в трудовой сфере, изданных в соответствии с ними. В подзаконных нормативно-правовых актах, как правило, должен прописываться механизм их выполнения, то есть в них должны излагаться конкретные требования, нацеленные на соблюдение закона (порядок, процедуры, сроки и прочие механизмы исполнения).

На наш взгляд, предмет прокурорского надзора за выполнением трудового законодательства, рассматривать возможно в двух аспектах: в качестве предмета надзора за соблюдением законов в целом, закрепленного ст. 21 ФЗ «О прокуратуре РФ» и в качестве предмета надзора за соблюдением прав граждан в частности (ст. 26 ФЗ «О прокуратуре РФ»).

Исходя из требований Закона о прокуратуре, мы полагаем целесообразным предложить следующее определение предмета надзора за соблюдением трудового законодательства, включающее в себя единство таких обязательных направлений как:

– соблюдение Конституции РФ и выполнение законов в трудовой сфере, нормативных актов о труде (принятых высшими органами государственной власти, предусматривающих механизмы исполнения закона) федеральными органами исполнительной власти, представительными и исполнительными органами субъектов РФ, органами МСУ, органами контроля и их должностными лицами, органами управления, руководителями некоммерческих и коммерческих организаций, физическими лицами, являющимися индивидуальными предпринимателями;

– соответствие нормативных актов, изданных указанными органами и их должностными лицами, законам и иным нормативно-правовым актам о труде (принятым высшими органами государственной власти, предусматривающим механизмы исполнения закона);

– соблюдение вышеуказанными органами и их должностными лицами прав граждан в социально-трудовой сфере.

Надзорную деятельность по соблюдению конституционных трудовых прав⁵² следует признать одним из приоритетных, основных направлений в прокурорской деятельности. Органами прокуратуры осуществляется надзор по разным направлениям, начиная с выплаты заработных плат на отдельных предприятиях. Активные меры по защите прав граждан на оплату труда органами прокуратуры принимались в 2011 г., прокурорами выявлено было 781 315 нарушений законов. В 2011 г. в сфере оплаты труда выявлено 70,8% от всех нарушений трудовых прав (в 2010 г. — 76,6%). По всем из них приняты были необходимые меры реагирования. Прокурорский надзор

⁵² См.: ст. 37 Конституции Российской Федерации(принята всенародным голосованием 12.12.1993)(с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)// "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

способствовал снижению размера задолженностей по заработной плате и укреплению законности в сфере трудовых отношений⁵³.

При подготовке, а также проведении прокурорских проверок за выполнением законодательства о труде, при определении целей проверки, особое значение имеет знание правовой регламентации сферы труда. Высокая результативность и правильная организация деятельности прокурора немало зависит от анализа предоставляемой информации, содержащей сведения о нарушении законодательства и ссылки на нормативные акты о труде.

В эпоху нынешних рыночных отношений трудовые отношения в нашей стране регулируются весьма разнообразными источниками трудового права.

Не представляется возможным судить о соблюдении трудовых прав в организации, если отсутствуют общеобязательные правовые нормы (правила). Такие нормы содержатся в трудовом законодательстве (на региональном и федеральном уровне), в других актах, предусматривающих нормы трудового права, а вместе с этим, в коллективных договорах, соглашениях и локальных нормативно-правовых актах. Сегодняшняя структура трудового законодательства неоднородна и разнообразна, тем самым она отличается от других сфер российского законодательства.

Несомненно, знание правовой регламентации трудовой сферы в РФ, позволит прокурорам избегать ошибок при осуществлении надзорных функций за соблюдением трудового законодательства.

Следует учесть, что прокуратурой осуществляется надзор за выполнением законов о труде определенной совокупностью органов, организаций и должностных лиц. В состав поднадзорных субъектов входят: федеральные органы исполнительной власти; исполнительные и законодательные органы власти субъектов РФ; органы МСУ; органы

⁵³ См.: Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сб. методич. материалов / под общ. ред. А.Э. Буксмана. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. С. 200.

контроля, их должностные лица; органы управления, руководители некоммерческих и коммерческих организаций.

В литературе является дискуссионным вопрос о признании индивидуальных предпринимателей как поднадзорных прокуратуре субъектов. Согласно ст. 21 и 26 ФЗ «О прокуратуре РФ» физические лица, являющиеся индивидуальными предпринимателями, к таковым не относятся⁵⁴.

В литературе же учеными высказывается и другая позиция, к примеру, Кречетов Д. В. считает, что возможно выделять индивидуальных предпринимателей как объектов прокурорского надзора, в данном случае рассматривая их подобно организациям, а не гражданам⁵⁵.

Согласно действующему трудовому законодательству, работодателем является юридическое либо физическое лицо, вступившее с работником в трудовые отношения⁵⁶. В этой связи в настоящий период могут признаваться работодателями любые юридические лица независимо от формы собственности, а также физические лица, включая и индивидуальных предпринимателей. Как организации, они вправе привлекать наемных работников и быть носителями работодательской правосубъектности, следовательно, они обязаны соблюдать трудовое законодательство.

Правой статус работодателей между юридическими и физическими лицами равнозначен, за исключением положений главы 48 ТК РФ (ст. 303–309), предусматривающей особенности регулирования трудовой деятельности работников, работающих у физических лиц.

Сегодня прокуратура осуществляет надзорную деятельность за выполнением трудового законодательства организациями и учреждениями, вне зависимости от организационного устройства и форм собственности. Это

⁵⁴См.: Ткачев И.В. Проблемы законодательного регулирования деятельности прокуратуры // Законность. 2014. N 12. С. 7 - 10.

⁵⁵См.: Кречетов Д.В. Проблемы прокурорского надзора за исполнением финансового законодательства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 94–95.

⁵⁶См.: Дмитриева И.К. Признание отношений, связанных с использованием личного труда и возникших на основании гражданско-правового договора, трудовыми отношениями // Законодательство и экономика. 2016. N 3. С. 35 - 38.

в первую очередь, вытекает, из положений ст. 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы государственной власти, органы МСУ, должностные лица, а также граждане и их объединения должны соблюдать Конституцию РФ и законы. В связи с этим, индивидуальные предприниматели также являются равноправными участниками трудовых правоотношений, обязаны соблюдать законодательство, которое регулирует отношения между работодателем и работником. Помимо того, данный вывод основан и на статье 20 ТК РФ, согласно которой работодатель – это юридическое или физическое лицо, вступившее с работником в трудовые отношения.

Таким образом, прокурорский надзор осуществляется за выполнением трудового законодательства не только организациями, но и физическими лицами - индивидуальными предпринимателями. Стоит отметить, что индивидуальные предприниматели нередко нарушают права и законные трудовые интересы работников. Особо распространены нарушения трудового законодательства по части времени отдыха и работы, заключения договоров, своевременной оплаты труда и т.п. Практика показывает то, что работники предпочитают в конфликты с индивидуальными предпринимателями не вступать, а последние используют зависимость своих работников.

В основном, прокурорами осуществляются проверки выполнения трудового законодательства предпринимателями по жалобам граждан или по сообщениям контролирующих государственных органов.

Действующее законодательство прокурору предоставляет достаточные возможности обеспечения законности в деятельности субъектов предпринимательства⁵⁷. Данное положение с уверенностью можно отнести и к работодателям – физическим лицам – индивидуальным предпринимателям, использующим в своей деятельности труд наемных работников. К примеру, действующее административное законодательство предусматривает

⁵⁷См.: Субанова Н.В. Прокурорский надзор как средство укрепления законности в сфере экономики // Журнал российского права. 2012. N 1. С. 55 - 61.

ответственность за нарушение трудовых прав работников (статья 5.27 КоАП РФ и др.). Субъектами административной ответственности за нарушение законодательства о труде при этом признаются работодатели, в т. ч. лица, ведущие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Помимо этого, нельзя не обратить внимание на то, что в силу статьи 25.11 КоАП РФ прокурор полномочен возбуждать производство об административном правонарушении по отношению ко всем субъектам, совершившим тот либо другой проступок.

Например, в Уренгое была допущена задолженность по заработной плате в размере 29,8 млн руб. 843 работникам. По постановлению прокурора директор компании был привлечен к административной ответственности. Задолженность полностью погашена⁵⁸. Трудовые права работников восстановлены. Положительное влияние на ситуацию с выплатой вознаграждения за труд оказывает усиление активности органов прокуратуры по применению дисквалификации руководителей, повторно допустивших нарушение сроков выплаты заработной платы. Так, 2011 г. в Приволжском федеральном округе в отношении виновных лиц возбуждено 213 административных дел за нарушения законодательства о труде по ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, предусматривающей ответственность в виде дисквалификации. В результате по инициативе органов прокуратуры были лишены права занимать руководящие должности на срок от одного года до трех лет теперь уже бывшие генеральные и исполнительные директора акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, руководители федеральных государственных и муниципальных унитарных предприятий, председатели сельскохозяйственных кооперативов, главы муниципальных образований⁵⁹.

⁵⁸ См.: Щит и прокурор: Ю. Чайка о правозащитной деятельности Генпрокуратуры // Рос. газ. 10.11.2010 //www.rg.ru. 205

⁵⁹ См.: Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сб. методич. материалов / под общ. ред. А.Э. Буксмана. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. С. 205.

На наш взгляд, весьма обоснованно и логично, что прокурор осуществляет надзор за соблюдением трудового законодательства и физическими лицами, являющимися индивидуальными предпринимателями. На основании проведенного анализа полагаем, что необходимо внести дополнение в статьи 21 и 26 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», включив в состав поднадзорных субъектов и физических лиц - индивидуальных предпринимателей. Это вполне согласуется с имеющимися прокурорскими полномочиями по надзору за выполнением законов руководителями некоммерческих и коммерческих организаций.

Тем не менее, осуществляя деятельность по надзору за соблюдением трудового законодательства, прокуратура не способна заменять органы хозяйственного и государственного управления и контроля, а равно вмешиваться в хозяйственную деятельность субъектов. В советский период в литературе отмечалось, что прокурор не вправе заменить ни специалиста в определенной отрасли хозяйства, ни инспектора по охране труда, ни бухгалтера-ревизора. Необоснованное увеличение функций прокуратуры только отвлекает ее от основной работ⁶⁰. Яковлев М. В. В своем исследовании также акцентировал, что в деятельности по надзору за выполнением трудового законодательства нужно решительно пресекать стремление прокуроров по вмешательству в хозяйственную деятельность учреждений, предприятий и подменять контрольно-ревизионные органы⁶¹.

В теории имели место и другие взгляды на данную проблематику. К примеру, Мелкумов В. Г. в своем исследовании пришел к выводам, что надзор узко вникает в деятельность объектов, по отношению к которым он проводится. Тем не менее это не обозначает, что органам надзора характерно полнейшее «невмешательство» в оперативную, хозяйственную и организационную деятельность всех поднадзорных объектов, и что их

⁶⁰ См.: Руденко Р.А. Задачи дальнейшего укрепления социалистической законности // Сов. Гос-во и право. 1956. № 3. С. 22

⁶¹ См.: Яковлев М.В. Прокурорский надзор за соблюдением трудового законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1962. С. 5.

функции ограничены лишь выявлением нарушений норм права, решением вопросов об их устранении и наказании виновных. Подобных органов так называемого «чистого» надзора существовать не может⁶².

Так, на сегодняшний период общей нормой, устанавливающей пределы и основания прокурорского вмешательства, следует признать п. 2 ст. 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которым органы прокуратуры при осуществлении надзора не подменяют другие государственные органы, проверку исполнения законодательства они проводят на основе поступившей информации о наличии фактов нарушения закона, которые требуют принятия прокурором мер реагирования.

Помимо этого, в п. 2 ст. 26 ФЗ «О прокуратуре РФ» определено, что ее органы не осуществляют вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность юридических лиц. Однако понятие «оперативно-хозяйственной деятельности» в данном законе не конкретизируется. Полагаясь на мнения исследователей по данному вопросу, возможно заключить, что под этим термином понимается сфера деятельности, в которой право принятия решений отнесено на усмотрение хозяйствующих субъектов.

Эти положения законодательства обладают принципиальным значением для определения пределов надзора за выполнением трудового законодательства со стороны прокуратуры. Исходя из сказанного выше, полагаем, что при осуществлении надзора за соблюдением трудового законодательства прокурор вправе осуществлять вмешательство только при наличии к этому материального обоснования, т. е. сведений о нарушении закона (другого нормативно-правового акта, имеющего механизмы исполнения закона), для чего им осуществляется прокурорская проверка, необходимые надзорные действия, нацеленные на уяснение и устранение обстоятельств правонарушения.

⁶²См.: Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора.: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Душанбе, 1971. С. 11.

В условиях современных экономических отношений, подмена контролирующих органов прокурорами, ошибки в избрании объекта проверок, необоснованное вмешательство в хозяйственную деятельность коммерческих организаций не только не повлечет желаемого результата, но и, наоборот, поспособствует дискредитации органов прокуратуры⁶³.

По нашему мнению, прокурорский надзор в исследуемой сфере подчиняться должен установленной процедуре, иметь необходимые основания для возникновения. Так как все участники правоотношений в сфере труда не состоят в отношениях подчиненности с прокурором, последний не вправе под сомнение ставить их добросовестность в соблюдении законов и других нормативных актов о труде. Отсюда вполне обоснованным представляется развитие законодательства в направлении отграничений ведомственного контроля от прокурорского надзора за соблюдением законов.

В этой связи, о действиях государственных органов и должностных лиц прокуратура должна судить с точки зрения соответствия данных действий закону и только допущенное нарушение закона даст право (и породит обязанность) прокурорского вмешательства. Вторжение прокурора в область тех отношений, которые не регламентированы законом и не сопряжены с нарушением режима законности, неправомерно выходит за пределы предоставленной ему компетенции.

⁶³См.: Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства РФ о лицензировании предпринимательской деятельности. Кемерово, 2005. С. 100

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

2.1 Анализ современного состояния надзора за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации

Финансовый кризис мирового масштаба, и последовавшие вслед за ним перемены в мировой экономике, негативно повлияли и на экономику нашей страны. Массовый характер приняла несвоевременная выплата работникам заработной платы и других компенсаций, а это привело к дестабилизации и созданию социальной напряженности в обществе. В таких условиях выросла роль прокурорского надзора за выполнением трудового законодательства в Российской Федерации.

В процессе прокурорских проверок по соблюдению трудового законодательства, прокурорами выявляется все многообразие подобных нарушений. Осведомленность прокуроров относительно наиболее распространенных нарушений трудового законодательства со стороны поднадзорных субъектов, будет способствовать не только верному определению объектов проверки и ограничениям круга вопросов, исследуемых в процессе проверочных мероприятий, но также и позволит осуществить своевременную квалификацию установленных в ходе надзорной проверки действий (бездействия), как противоправных и выбрать наиболее адекватные способы реагирования⁶⁴.

Нынешнее состояние надзорной деятельности прокуратуры за выполнением трудового законодательства в РФ, будет проиллюстрировано нами на основании анализа статистических данных о правонарушениях в сфере труда, в ходе проверок выявленных прокурорами.

⁶⁴См.: Гурин А.А. Некоторые вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими управление в сфере предпринимательской деятельности // Административное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 28 - 33.

Ежегодно прокурорами в сфере трудовых прав выявляется огромное количество правонарушений. Например, в 2014 г. выявлено 1 104 280 нарушение трудовых прав, из них порядка 48 698 незаконных нормативных актов.

Наиболее распространенные нарушения в области трудовой занятости — нарушения законодательства со стороны работодателей, принимающих на работу безработных граждан без трудовых книжек или с трудовой книжкой, однако, без внесения в нее записей о приеме на работу, нарушения установленного законом порядка высвобождения работников организаций, учреждений, предприятий, в связи с ликвидацией последних и осуществление мероприятий по сокращению штата или численности работников.

По сведениям Генеральной прокуратуры РФ в 2014 г. прокурорами выявлено более 28,5 тысяч нарушений законодательства в сфере занятости населения, опротестовано свыше 1,2 тысяч незаконных нормативных актов, для устранения допущенных правонарушений внесено 7,5 тысяч представлений, в результате рассмотрения которых привлечены к дисциплинарной ответственности порядка 5 тысяч виновных лиц, к административной ответственности по постановлениям прокуроров привлечены были 2,8 тысячи виновных лиц⁶⁵.

Ежегодная статистика свидетельствует о миллиардах неоплаченных работодателями сумм. По сведениям Росстата, суммарные долги по заработной плате со стороны организаций (за искл. субъектов малого предпринимательства) в РФ на 1 июля 2014 года составила 1974 млн. рублей и, хотя она понизилась на 457 млн.(–18,8%) в сравнении с данными по состоянию на июль 2013 г., все еще представляет значительную сумму.

В условия распространенности нарушения прав работников на полную и своевременную оплату труда, весьма актуальным направлением в деятельности органов прокуратуры стоит признать надзор за соблюдением

⁶⁵См.: Генеральная прокуратура Российской Федерации подвела итоги работы органов прокуратуры по исполнению законодательства о занятости населения и защите от безработицы в 2014 г. URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-74968/>

прав на оплату трудовой деятельности. Активные меры в сфере защиты нарушенных прав на оплату труда органами прокуратуры принимались в 2014 г., в результате них, прокурорами выявлено было 781 316 нарушений законов. Подобные нарушения составляют 70,8% от всех правонарушений в сфере трудовых прав. По каждому из них приняты были необходимые меры реагирования. Надзор органов прокуратуры способствовал понижению размера задолженности по зарплате и укреплению законности в области трудовых отношений.

Необходимо констатировать, что в ряде российских регионов, несмотря на все усилия со стороны органов государственной власти, а также контролирующих органов, долги по оплате труда работникам имеют устойчивые тенденции к увеличению. Так, в Дальневосточном федеральном округе к началу 2013 г. они составляли 82 млн. рублей у 33 предприятий, а к началу 2014 г. их размер составлял 223 млн. рублей у 34 организаций⁶⁶.

В целях усиления профилактической составляющей прокурорских проверок, а также восстановления нарушенных прав граждан и недопущения таких нарушений впредь, прокурор в письменной форме вправе направить должностным лицам соответствующее предостережение о недопустимости нарушений закона⁶⁷. Практика свидетельствует, что на уклоняющихся от уплаты заработной платы работодателей, данная мера действует весьма эффективно. Например, в результате объявления предостережений руководителям крупнейших предприятий-должников Челябинской, Курганской, Свердловской областей и Ханты-Мансийского АО, рабочим выплачены были долги по заработной плате в сумме порядка 40,3 млн. рублей⁶⁸.

⁶⁶См.: Карпачева С.А. Надзор за соблюдением права граждан на оплату труда // Законность. 2014. N 12. С. 13 - 16.

⁶⁷См.: Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона // Административное и муниципальное право. 2014. N 8. С. 882 - 889.

⁶⁸См.: Щит и прокурор: Ю. Чайка о правозащитной деятельности Генпрокуратуры // Рос. газ. 10.11.2010 //www.rg.ru.

По фактам неуплаты заработной платы прокурорами выносятся постановления о возбуждении дел об административном правонарушении, которое предусмотрено ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ⁶⁹, по отношению к руководителям предприятий, допускающих задержки выплат заработной платы. К примеру, в Уренгое допущена была задолженность 843 работникам в размере 29,8 млн. руб. По постановлению прокурора руководитель компании привлечен был к административной ответственности. Трудовые права были восстановлены, задолженность погашена.

Заместитель прокурора ЗАТО г. Мирный утвердил обвинительное заключение по уголовному делу в отношении генерального директора ООО «Архитектурно-строительная компания» и директора филиала «Северный» того же общества. Они обвиняются в совершении предусмотренного ч. 2 ст. 145.1 УК РФ преступления (полная неуплата заработной платы более двух месяцев).

Было установлено, что с апреля 2015 г. по октябрь 2016 г. они не выплатили заработной плату в сумме свыше 4 млн. руб. 32 работникам филиала «Северный» ООО «АСК», проводившим строительные-монтажные работы на объектах, а денежные средства израсходовали на расчеты с контрагентами, в личных целях и на нужды производства. Уголовное дело для рассмотрения по существу было направлено мировому судье судебного участка № 2 Мирнинского судебного района.

В защиту прав работников филиала «Северный» прокурор направил иски в суд о взыскании задолженности по зарплате, которые были удовлетворены⁷⁰.

Положительное влияние на выплату вознаграждения оказывает активность органов прокуратуры по использованию дисквалификации

⁶⁹См.: "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ

(ред. от 05.10.2016)// "Парламентская газета", N 2-5, 05.01.2002.

⁷⁰ См.: В Архангельской области прокуратура ЗАТО г. Мирный направила в суд уголовное дело о невыплате заработной платы рабочим ООО «Архитектурно-строительная компания»// <http://genproc.gov.ru/smi/news/subjects/news-1134583/>

руководителей, допустивших нарушение срока выплаты заработной платы повторно⁷¹.

В сфере безопасности и охраны труда работников в субъектах РФ наиболее типичны такие нарушения как: несоблюдение нормативных требований по охране труда (ст. 211 ТК РФ); отсутствие службы по охране труда либо специалиста по охране труда на предприятиях с численностью сотрудников более 50 человек, которые осуществляют производственную работу; отсутствие контроля за соблюдением требования промышленной безопасности; использование технологического оборудования с уже истекшими сроками службы, не располагающего заключением экспертизы промышленной безопасности относительно возможности дальнейшей его эксплуатации; допуск граждан к работе без стажировки и обучения на рабочих местах; ненадлежащее обеспечение сотрудников средствами индивидуальной защиты, лечебным и профилактическим питанием, молоком, лечебно-профилактическим и санитарно-бытовым обслуживанием; недостаточное материальное обеспечение мер по улучшению условий труда; скрывание несчастных случаев, произошедших на производстве; нарушение порядка и сроков направления извещений о таких случаях в уполномоченные органы, расследующие и анализирующие причины, приведшие к производственным травмам; нарушение процедуры расследования несчастных случаев и оформления материалов; намеренное искажение, как работниками, так и работодателями, обстоятельств несчастных случаев для ухода от ответственности; необоснованное увеличение вины пострадавших в происшествии или полное возложение на него вины; привлечение женщин на тяжелые работы и работы с опасными и вредными условиями труда, запрещенные работы, а также на работы, связанные с перемещением и подъемом вручную тяжестей, более предельно-допустимых; несоблюдение требований о снижении нормы выработки беременным женщинам, отказ в

⁷¹См.: Болдырев В.А. Частноправовые последствия дисквалификации руководителя организации // Современное право. 2015. N 8. С. 68 - 74.

переводах на другую работу, которая исключала бы воздействие отрицательных факторов.

Выявление нарушений прав работников прокурором обеспечивается в процессе общенадзорной проверки посредством высококвалифицированного и умелого использования предоставленных законом полномочий. С данной целью, в ходе проверок прокурор может ознакомиться с соответствующими документами и материалами, статистической отчетностью, материалами проверок со стороны органов контроля.

Большую часть сведений, интересующих прокурора, содержат организационно-распорядительные и другие внутренние документы работодателя. В первую очередь, это личные дела сотрудников, состоящие из подборки основополагающих документов по каждому работнику (личная карточка, трудовой договор, приказы, договор о материальной ответственности, медицинское заключение, ученический договор и многое иное). Из содержания последних узнать можно личные данные работника (образование, возраст и т.п.), информацию о наложенных взысканиях и поощрениях, изменениях условий трудовой деятельности. Сведения о каждом из работников работодателем заносятся в его личную карточку установленного образца.

Кроме индивидуальных документов на работников, прокурору стоит обращать внимание на содержание коллективных договоров, правил внутреннего распорядка, графиков отпусков, положений о премировании, должностных инструкций и т.п.

Важную для проверяющих информацию содержат статистические формы отчетности Роструда и Росстата. Необходимую прокурору информацию о заработной плате, численности и движении сотрудников (форма № П-4), об условиях труда и компенсациях за осуществление

деятельности во вредных или опасных условиях (форма №1-Т) возможно получить в соответствующих территориальных отделениях Росстата⁷².

В качестве дополнительных источников информации, из которых прокурору возможно получить необходимые ответы на вопросы, выступают объяснения должностных лиц относительно нарушений закона, отчеты о деятельности инспекции труда, акты уже проведенных проверок, представления и предписания, адресованные руководителям юридических лиц, материалы дел об административных нарушениях, переписка с органами контроля и надзора, органами государственной власти и МСУ, а также иные документы, зависимо от целей и характера проверки.

Выявив нарушение законодательства, и, подведя результаты проверки, прокурором решается вопрос об избрании необходимых мер реагирования в целях их устранения (их мы будем освещать подробнее в следующем параграфе).

Так, прокуратура Оренбургской области отреагировала на правонарушения, выявленные в областном онкологическом диспансере, выразившиеся в недостаточном обеспечении сотрудников средствами защиты, не информировании об условиях труда, не проведении инструктажа на их рабочем месте. В результате двое должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности в виде выговора и замечания.

Проверки, проведенные прокуратурами ряда городов, выявили нарушения положений ст. 222 ТК РФ на предприятиях, где занятым на работе с вредными условиями работникам, не выдавалось молоко или компенсационные выплаты. В ООО «ОЖБИ» был установлен факт неосуществления обязательных медицинских осмотров. Также, аналогичные нарушения были вскрыты прокурорами ряда других районов. Прокурорская проверка на предприятиях ряда городов Оренбургской области установила, что работники зачастую не проходят обучение и инструктаж в сфере охраны

⁷²См.: Приказ Росстата от 26.08.2009 № 184 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за численностью, оплатой и условиями труда работников»// "Вопросы статистики", N 12, 2009 (Приказ).

труда, не осведомляются о безопасных приемах и методах работы на производстве. Отдельные предприятия не направляли своевременно в прокуратуру данные о произошедших несчастных случаях, за что руководители были привлечены к административной ответственности. Также выяснилось, что сотрудники Государственной инспекции труда не контролировали выполнение ранее выданных предписаний, правонарушителями. В результате пятеро должностных лиц вышеуказанной службы привлечены были к дисциплинарной ответственности.

Всего же прокурорами области за 2015 г. в рассматриваемой сфере пресечено порядка 1300 нарушений законодательства, принесено около 40 протестов, вынесено более 150 представлений об устранении нарушения закона. В результате их рассмотрения 170 должностных лиц подвергнуты дисциплинарной, 220 – административной ответственности, по материалам проверок возбуждено три уголовных дела. В суды, в целях защиты интересов работников, направлено 55 заявлений с требованиями восстановления нарушенных прав по охране труда и безопасности⁷³.

Проведенное нами обобщение показало, что нарушениям трудового законодательства присущ повсеместный характер. Этот факт диктует необходимость в усилении надзорной деятельности со стороны органов прокуратуры за соблюдением трудового законодательства в России на нынешнем этапе экономического развития.

2.2 Правовые средства органов прокуратуры по надзору за исполнением трудового законодательства

Как весьма справедливо отмечает Ергашев Е.Р., правовыми средствами являются регламентированные законодательством, совершаемые в определенном порядке действия, по выявлению, устранению выявленного

⁷³См.: О состоянии законности и практике прокурорского надзора в сфере охраны труда// <http://www.orenprok.ru/news-link/news/2016/04/28/16apr28-6/>

нарушения закона, условий и причин, способствующих ему, а также привлечению к ответственности виновных в этом лиц. Они собой представляют совокупность разнообразных действий, образующих систему. Такие средства, по мнению Ергашева, можно подразделить на средства выявления правонарушений (относятся к ним прокурорские проверки), также средства реагирования на обнаруженные нарушения⁷⁴.

Разнообразие имеющихся правовых средств в области прокурорского надзора за выполнением трудового законодательства, прежде всего, обуславливается многообразием форм нарушений в трудовой сфере.

Основным средством выявления и пресечения нарушений в сфере труда, а также порождающих их условий и причин, служат прокурорские проверки⁷⁵. Как правило, они проводятся прокурорами в текущем (по поступившей информации о нарушении трудового законодательства), а также плановом режимах (по своей инициативе либо по указанию вышестоящего прокурора). Согласно приказу Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195, проверки законности нормативных актов, изданных федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, законодательными (представительными), исполнительными органами российских субъектов, органами МСУ, военного управления, органами контроля и их должностными лицами, осуществлять необходимо вне зависимости от поступления сведений о нарушениях законности⁷⁶.

Зависимо от конкретной ситуации и характера состояния законности прокурорами в порядке надзора за выполнением трудового законодательства проводятся проверки таких видов, как:

⁷⁴См.: Ергашев Е.Р. Представление как надзорный акт прокурорского реагирования: учеб. пособие. Екатеринбург: Изд. дом «Урал. гос.юрид. акад», 2008. С. 9.

⁷⁵См. Ергашев Е.Р., Фирсова А.А. К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки // Российский юридический журнал. 2013. N 1. С. 180 - 184.

⁷⁶См.: Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 N 195(ред. от 21.06.2016)"Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина"//«Законность», N 3, 2008.

- целевая проверка выполнения определенных положений законодательства (к примеру, касающихся соблюдения прав несовершеннолетних по предоставлению отпусков либо соблюдения норм об оплате труда и т.п.);

- комплексная проверка соблюдения норм законодательства (к примеру, проверка государственной инспекции труда по исполнению норм административного и трудового законодательства в процессе осуществления государственного контроля за исполнением законодательства о труде и его охране);

- сквозная проверка, которой охватывается основная часть, либо полностью, системы организаций и предприятий определенной отрасли (включая и государственные инспекции труда, к примеру, при проверке выполнения трудового законодательства в пределах определенной отрасли);

- контрольная проверка, целью которой служит получение достоверных сведений о фактическом устранении выявленных ранее нарушений законодательства, а также причин, способствующих им⁷⁷.

При проведении надзорных проверок исполнения законов в области труда, прокурор пользуется полномочиями, предусмотренными ст. 22 ФЗ «О прокуратуре РФ» в целях обнаружения нарушений законодательства.

В тех случаях, когда прокурором получены сведения о нарушении трудовых прав работников, на наш взгляд, ему необходимо определить: какие именно права нарушены (конкретно, в чем заключаются данные нарушения); какими законами, НПА о труде они регламентируются; обстоятельства, подлежащие установлению в ходе прокурорской проверки. После, согласно намеченной программе, прокурор изучает данные обстоятельства. При том, одновременно выясняются условия и причины, которые поспособствовали нарушению прав, и нанесенный ущерб. Прокурор

⁷⁷См.: Амирбеков К.И., Магомедов М.А. Полномочия прокурора и их классификация // Юридический мир. 2016. N 2. С. 39 - 44.

применяет правовые средства реагирования, исходя из полученных материалов и их юридической оценки.

В качестве одного из основных, наиболее последовательно отображающих специфику прокурорского надзора, полномочий по предотвращению нарушений закона, выступает право опротестования правовых актов, противоречащих закону. Порядок и условия принесения протеста определяются в ст. 23 ФЗ «О прокуратуре РФ».

В последнее время некоторыми учеными высказывается убеждение о необходимости корректировок данной статьи. Например, по мнению Винокурова А. Ю., п. 2 ст. 23 не получила закрепление обязанность должностного лица или органа, которым протест приносится, мотивировать собственную позицию, если последние с прокурором не согласны⁷⁸.

В результате принятия незаконного акта, даже непродолжительное время, могут существенно нарушаться охраняемые права и интересы. В этой связи, ст. 23 рассматриваемого Федерального закона целесообразно дополнить абзацем: «принесение на противоречащий законодательству правовой акт протеста прокурора, приостанавливает действие данного акта до рассмотрения соответствующего протеста».

Прокуроры вправе приносить протесты не только на незаконные нормативные акты в сфере труда, они также опротестовывают и индивидуальные акты, например, приказы о переводе на другую работу, об увольнении, о привлечении к материальной и дисциплинарной ответственности.

Так, протесты прокурора о нарушении работодателем норм трудового законодательства в части применения к участвующим в забастовке работникам, мер дисциплинарного взыскания в виде увольнения являются необоснованными, так как факт, что забастовка носила законный характер, не

⁷⁸См.: Винокуров А.Ю. Надзор за соответствием правовых актов Конституции Российской Федерации: предмет и пределы // Российская юстиция. 2012. N 10. С. 41 - 44.

доказан прокурором, в связи с чем, решение о признании протестов незаконными оставлено без изменения⁷⁹.

Отметим, что представление, в качестве акта прокурорского реагирования, более распространенная форма, применяемая при выявлении правонарушений в трудовой сфере. В основании представления обычно лежат не только сведения о них, но также и обобщенные данные об условиях и причинах, которые эти нарушения породили. Внесение представления – это актуальное и эффективное средство прокурорского реагирования, поскольку, как правило, оно подлежит обсуждению в трудовом коллективе. Позитивен практический опыт, когда затронутые в представлении вопросы, освещаются на собраниях коллектива или среди представителей данного коллектива. Однако, необходимо отметить, что вносится представление в орган либо должностному лицу и руководитель не всегда доводит данный акт реагирования до всеобщего сведения, не всегда обсуждает в коллективе нарушения трудового закона. Поэтому, мы полагаем, что в ст. 24 ФЗ «О прокуратуре РФ» должны быть предусмотрены соответствующие изменения. Предлагаем изложить пункт 1 ст. 24 указанного закона в следующем варианте: «Представления об устранении нарушений закона вносятся прокурором либо его заместителем в орган либо должностному лицу, полномочным устранить допускаемые нарушения, и подлежат безотлагательному рассмотрению при обязательном обсуждении выявленных правонарушений в коллективе».

Работодатель должен сообщить прокурору о том, что выявленные нарушения обсуждены им в коллективе, к письменному ответу приложив подтверждающий документ (к примеру, протокол заседания), или сделать соответствующие ссылки в собственном ответе на представление. Относительно принятых мер, прокурору необходимо сообщить в течение

⁷⁹См.: Определение Санкт-Петербургского городского суда от 14.06.2012 N 33-7733/2012//СПС КонсультантПлюс

месяца⁸⁰. Следует убедиться, что нарушения законодательства действительно устранены (также как и способствовавшие им обстоятельства), а виновные привлечены к адекватной ответственности. С данной целью прокурору следует потребовать, предоставления копии приказов либо других актов, изданных по рассмотрению представления (к примеру, копию приказа о привлечении к материальной ответственности, справки из бухгалтерии об уплате данным лицом денежных средств и т. п.). Данное требование не определено законодательно, в связи с чем предлагается дополнить п. 2 ст. 23 Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1: «О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме, с приложением копии правовых актов и других документов, которые подтверждают принятое решение».

Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ст. 25.1) наделяет прокуроров полномочием по объявлению должностным лицам предостережения о недопустимости нарушений закона (в целях предупреждения нарушений при наличии данных о готовящихся противоправных действиях). Как правило, предостережения объявляются в следующих случаях: при наличии информации о подготовке проектов нормативных документов, не соответствующих закону; при издании нормативных актов, противоречащих закону, действие которых еще не наступило; в других случаях, когда намерения нарушить закон имеют очевидный характер.

Согласно ст. 22 и 25 ФЗ «О прокуратуре РФ», прокурор, опираясь на характер нарушения закона со стороны должностного лица, выносит постановление о возбуждении производства по административному правонарушению. Законодателем особо выделена в ст. 25 необходимость мотивированного постановления (как представляется, это относится и ко

⁸⁰См.: Стрельников В. Прокуратура идет с проверкой // ЭЖ-Юрист. 2012. N 28. С. 13.

всем прочим мерам реагирования прокурора)⁸¹. Постановление прокурора - важное и эффективное средство при осуществлении надзора за соблюдением трудового законодательства по отношению к правонарушителям, как правило, руководителям организаций.

Подобные постановления в сфере труда чаще всего выносятся прокурором в случаях неуплаты заработной платы, а также нарушений в сфере охраны труда. Как показывает практика, у руководителей очень быстро «находятся» недостающие средства и выплачивается заработная плата.

В Приморском крае в результате комплекса мер, принятого прокурорами, в т. ч. возбуждения дел об административном правонарушении в соответствии с ч. 2 ст. 5.27 КоАП, была ликвидирована задолженность по зарплате сотрудникам ООО «Приморский лесокombинат». Прокурорами активно проводится работа по предъявлению исков в защиту нарушенных прав на оплату труда. В 2013 году в суды направлено более 32 тыс. заявлений, более 29 тыс. из которых удовлетворено, в интересах граждан взыскано 644,3 млн. руб.⁸².

В надзорной практике прокуроров не единичны случаи, когда работодатели заработную плату не выплачивают из корыстной заинтересованности, что служит основанием возбуждения уже уголовного дела по ст. 145.1 УК РФ⁸³. В 2013 г. следственными органами было возбуждено 41 уголовное дело, 27 из них - по результатам проверок прокуратуры. По результатам расследования уголовных дел 12 руководителей было привлечено к уголовной ответственности. Почти в каждом случае были выявлены злоупотребления, по причине которых не выплачивались деньги работникам.

⁸¹См.: Субанова Н.В. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях: новое в практике // Законность. 2016. N 9. С. 12 - 16.

⁸²См.: Карпачева С.А. Надзор за соблюдением права граждан на оплату труда // Законность. 2014. N 12. С. 13 - 16.

⁸³См.: Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 N 63-ФЗ(ред. от 06.07.2016)// "Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, N 25, ст. 2954.

Например, руководитель ООО «ДВЭнергопром» не производил оплату труда 49 работникам более двух месяцев, в общей сложности задолжав порядка 2 миллионов рублей, что стало поводом для дисквалификации его и возбуждения в отношении него уголовного дела.

В Сахалинской области в 2013 г. по приговору суда признан виновным в неуплате заработной платы руководитель АНО «Сахалинский учебный центр», который длительный период времени не выплачивал нескольким работникам заработную плату. Осужденному назначено было наказание - штраф в сумме 100 тыс. руб.⁸⁴.

Кроме закрепленных законодательно, средств прокурорского реагирования при выявлении нарушений в сфере трудового закона, которые рассмотрены нами в настоящем параграфе, ряд ученых настаивают на необходимости введения дополнительной меры реагирования – предписания, которое подлежало незамедлительному исполнению, а в случае несогласия соответствующего органа либо должностного лица, обращаться в суд следовало бы не прокурору, а этому органу или должностному лицу⁸⁵. Мы полагаем, что данное предложение не лишено целесообразности, поскольку подобная мера реагирования могла бы позволить прокурорам более оперативно реагировать на обнаруженное нарушение, например, приостанавливать работу организации, которая не отвечает требованиям безопасности трудовой деятельности.

Согласно ч. 1 ст. 45 ГПК РФ⁸⁶, прокуроры вправе обращаться в суд с заявлениями в защиту прав, свобод и интересов граждан только в случаях, если граждане по возрасту, состоянию здоровья, недееспособности и иным уважительным причинам не способны сами обратиться в судебные органы. Помимо этого, в части 3 ст. 131 ГПК РФ устанавливается, что в случаях

⁸⁴ См.: Карпачева С.А. Надзор за соблюдением права граждан на оплату труда // Законность. 2014. N 12. С. 13 - 16.

⁸⁵ См.: Игоница Н.А., Бессарабов В.Г., Викторов И.С., Буренина О.В. К вопросу о критериях и показателях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 8. С. 47 - 53.

⁸⁶ См.: "Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // "Российская газета", N 220, 20.11.2002.

обращения прокурора для защиты законных интересов граждан, в заявлении необходимо обосновать невозможность предъявления иска самими такими гражданами. Анализ практики по рассмотрению гражданских дел по заявлению прокурора, предъявленному для защиты социальных прав, свидетельствует о весьма устойчивой тенденции к увеличению таких дел⁸⁷.

Вместе с этим, в отдельных субъектах РФ, судьи по-прежнему часто отказывают прокурорам в принятии заявлений для защиты прав граждан, ссылаясь при этом, что гражданско-процессуальным законом прокурору не предоставляется правомочий на предъявление подобного рода заявлений, поскольку у работников не имеется уважительных причин, которые бы препятствовали их непосредственному обращению в суды.

На основании вышеизложенного считаем, что в настоящий период, согласно действующему ГПК РФ, роль прокурора в сфере защиты трудовых прав довольно необоснованно снижена и ущемлена. Поэтому, на наш взгляд, следует пересмотреть положения гражданско-процессуального закона, расширив полномочия прокуроров в гражданском судопроизводстве в сфере предъявления в суд исков в целях восстановления трудовых прав работников. Полагаем, что из ч. 1 ст. 45 ГПК РФ необходимо исключить предложение, которым регламентирована подача заявления прокурором лишь в случае, когда гражданин в силу возраста, недееспособности, состояния здоровья и других уважительных причин не может самостоятельно обратиться в суд.

Аналогично, из части 3 ст. 131 ГПК РФ требуется также исключить правило, регламентирующее, что в случаях обращения прокурора для защиты законных интересов граждан, заявление должно содержать обоснования невозможности предъявления исковых требований непосредственно этими гражданами. Это, на наш взгляд, будет способствовать более активному и продуктивному надзору за соблюдением трудового законодательства РФ.

⁸⁷ См.: Андриченко Л.В. Проблемы судебной защиты социальных прав граждан Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. N 9. С. 5 - 17.

2.3 Надзорные полномочия федеральной инспекции по труду

Федеральная инспекция труда – это специализированный орган, который осуществляет федеральный государственный контроль за соблюдением трудового закона и иных нормативно-правовых актов, содержащих положения трудового права. Правила о деятельности федеральной инспекции содержатся в гл. 57 Трудового кодекса РФ, которая включена в раздел XIII ТК РФ, регламентирующий защиту и охрану трудовых прав; разрешение и рассмотрение трудовых споров; ответственность при нарушении трудового законодательства и других актов, содержащих положения трудового права⁸⁸. Поскольку, федеральная инспекция труда, в силу ст. 382 ТК РФ, не является органом, разрешающим и рассматривающим трудовой спор, так как к таковым отнесен лишь суд и комиссия по трудовым спорам, думается, бесспорен факт отнесения этой инспекции к субъектам защиты трудовых прав и субъектам, привлекающим к ответственности работодателей за нарушение трудового законодательства и других актов, содержащих положения трудового права (к примеру, статей 5.27, 5.27.1 КоАП РФ).

За период 2015 г. Государственной инспекцией труда в г. Москве в организациях различных форм собственности проведено 3046 контрольно-надзорных мероприятий по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативно-правовых актов. В ходе данных мероприятий выявлено 12 060 нарушения трудового законодательства РФ, выдано 2074 предписания по устранению выявленных нарушений, виновные лица привлечены к административной ответственности в виде штрафов порядка 193 135 400 руб., работодателями погашена задолженность по заработной плате перед работниками в сумме 1 434 185,42 руб.⁸⁹

⁸⁸ См.: Савельева А. Государственная инспекция труда - еще один орган для защиты прав работника // Трудовое право. 2014. № 6. С. 49 - 60.

⁸⁹ См.: Назарян Ж. Право на труд. Куда обращаться, если вас обидел работодатель // Юрист спешит на помощь. 2015. № 10. С. 18 - 19.

Название раздела XIII ТК РФ - «Защита трудовых прав и свобод. Рассмотрение...» предоставляет основания полагать то, что защите подлежат права всех многочисленных субъектов, располагающих этими трудовыми правами и свободами. Здесь же следует остановиться на защите трудовых прав со стороны федеральной инспекции труда.

Согласно ч. 2 ст. 355 ТК РФ, основной задачей федеральной инспекции труда служит обеспечение защиты и соблюдения трудовых прав и интересов граждан, включая прав на безопасные условия работы. В это же время ст. 358 ТК РФ закрепляет обязанность государственных инспекторов соблюдать не только законы Российской Федерации, но и законные интересы и права работодателей. Простой анализ правовых норм показывает, что федеральная инспекция осуществляет охрану трудовых прав именно работников, а не работодателей.

В процессе реализации контрольных полномочий, государственный инспектор труда осуществляет защиту нарушенных трудовых прав работников, за что работодатель, как правило, несет административную ответственность. Тем не менее, приоритет в наказании работодателей, именуемый моделью санкций деятельности федеральной инспекции труда, в некоторой степени передается забвению. Но на его место становится иная модель реализации контрольной функции - «модель соответствия», основная суть которой заключена в содействии соблюдения работодателями норм трудового законодательства. Перемены приоритетов в работе федеральной инспекции труда, освоивание «модели соответствия», в интересах государства позволяет проводить в сфере труда не карательную политику, нацеленную на устрашение работодателей, а политику, прежде всего, заинтересованности работодателя в выполнении трудового законодательства и других нормативно-правовых актов, содержащих положения трудового права. Отметим, что содействие также может означать сотрудничество

работодателей, работников и федеральной инспекции труда⁹⁰, а также помощь работодателю в деятельности, не подрывающей трудовые права граждан, и профилактику правонарушений в сфере труда⁹¹. В данном контексте, представляется, что наиболее правильно новую модель деятельности инспекции труда именовать не «моделью соответствия», а или «моделью предупреждения» или «моделью взаимодействия». Данным названием отчасти отражена суть сегодняшней деятельности инспекции при взаимоотношениях с работодателями и работниками⁹².

В «модели соответствия» акценты явно смещены в сторону интересов работодателей, что проявляется при анализе Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и других нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015 - 2020 годы)⁹³.

Думается, что эти направления должны удостоиться пристального внимания, но сама идея - предупреждение правонарушений в сфере труда - заслуживает весьма высоких оценок.

Цель Концепции отвечает новой модели выстраивания деятельности инспекции, т.е. трехстороннему сотрудничеству, а также эффективности контроля посредством введения новейших технологий. Достижение данных целей планируется путем решения таких задач, как обеспечение прозрачности, открытости и определенности федерального контроля в трудовой сфере, внедрение систем внутреннего контроля работодателей; мотивация работодателя к соблюдению законодательства; предоставление

⁹⁰ См.: Иванков М. Интервью в эфире программы "Вести. Экономика" "О реализации Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права". URL: http://www.rostrud.ru/press_center/intervyu/340726/; Обсуждаем инструменты защиты трудовых прав, предлагаемые Рострудом, с заместителем руководителя Федеральной службы по труду и занятости Михаилом Иванковым. URL: http://www.rostrud.ru/press_center/intervyu/350567/.

⁹¹ См.: URL: <http://www.rostrud.ru/press-centre/45/xPages/entry.48582.html>.

⁹² См.: Сапфинова А.А. Модель соответствия как современное направление развития Федеральной службы по труду и занятости // Современное право. 2016. N 2. С. 74 - 79.

⁹³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 05.06.2015 N 1028-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015 - 2020 годы)» // "Собрание законодательства РФ", 15.06.2015, N 24, ст. 3508

приоритетов в проверках «проблемным» сферам хозяйства; дальнейшее развитие потенциала инспекции труда; оптимизация взаимодействия последней с работодателями и работниками. Особенно хотелось бы обострить внимание на мотивации работодателя и заключение эффективного контракта с государственным инспектором труда как на главные задачи, разрешение которых в действительности позволит государственным инспекторам качественно осуществлять контроль. Все остальные задачи можно назвать сопутствующими основным.

В качестве одного из путей разрешения указанных проблем предлагаются инвентаризация нормативных актов трудового законодательства; реализация такого проекта как «Открытая инспекция труда»; повышение профессионального соответствия государственных инспекторов труда.

Вместе с этим, анализ всех обозначенных задач показывает, что содержание указанной Концепции - реверанс в сторону интереса работодателей, несмотря на тот факт, что последние утверждают обратное⁹⁴. Согласно плану, по результатам реализации Концепции должно увеличиться количество подконтрольных объектов, охватываемых деятельностью инспекции, а вместе с этим работодателей, применяющих механизм внутреннего контроля; минимизироваться количество правонарушений в сфере труда, а, как следствие, поднимется процент удовлетворенности деятельностью инспекции со стороны работников.

Несомненно, в нынешних условиях работодатели не должны постоянно быть под прессингом со стороны государственных инспекторов труда, а учитывая содержание целей трудового законодательства (ст. 1 ТК РФ), следует соблюдать и его интересы, и интересы государства, а также работников. Тем не менее, крайности также проявляться не должны. Существует определенный предел в реформации функций, осуществляемых

⁹⁴См.: URL: <http://profkadrovik.ru/news/experts/kontseptsii-1028r-chto-nuzhno-znat-o-ney-rabotodatelyu/>.

федеральной инспекцией труда. Не существует необходимости кардинальной переориентации деятельности специального органа по защите прав работников, практически на защиту интереса работодателей. Подобное смещение акцентов, во-первых, неправильно, а во-вторых, подрывает основу экономической безопасности государства, в т. ч. понижая рост его экономического развития.

Нет сомнений, что трудовое право формировалось как право по защите прав работников. Государство же, предоставив работодателям власть над работниками, должно такую власть ограничивать, в т. ч. и деятельностью со стороны федеральной инспекции труда, ориентированной специально на защиту прав работников сфере труда. Подчинение и власть выступают критерием, который может позволить государству в необходимых случаях вмешиваться в складывающиеся отношения в сфере труда и сдерживать работодателя. Реализацией государственными органами данных полномочий, предполагается эффективность охраны трудовых прав, а также экономическая стабильность общества.

Однако, федеральную инспекцию труда, созданную как специальный орган защиты прав работников, сдерживающий властные полномочия работодателя, практически подталкивают к содействию, оказываемому работодателям в процессе осуществления контроля. Представляется нецелесообразным содействие во взаимоотношениях подчинения и власти. Федеральная инспекция труда - орган, призванный осуществлять контроль, а не сотрудничество с работодателями. Понятна ситуация, когда сотрудничество вытекает в заключение соглашений (статья 45 ТК РФ), но что может стать результатом сотрудничества в осуществлении контроля – остается вопросом. В такой ситуации нивелируется сама сущность федеральной инспекции труда в качестве органа исполнительной ветви власти, органа контроля.

На протяжении долгого времени, Федеральная служба по труду и занятости в собственных докладах, в качестве одной из главных причин

нарушений трудового законодательства обозначает правовой нигилизм работодателя и низкий уровень юридических знаний, а вместе с этим, игнорирование руководителями работодателя действующего законодательства, отсутствие административных, экономических и иных стимулов к выполнению работодателями правил трудового законодательства⁹⁵. Соответственно, как работодателями нарушались трудовые интересы работников во время действия «модели санкций», так и продолжают нарушаться при введении «модели соответствия». При том, трудовые права нарушаются работодателями весьма осознанно. Стало быть, модели деятельности инспекции труда не влияют на соблюдение трудового законодательства работодателями.

После смены ориентиров деятельности инспекции труда, количество проводимых проверок в последние годы примерно остается на одном уровне. Однако, количество обнаруженных нарушений постоянно уменьшается, что вовсе не значит, что правонарушений в сфере труда становится меньше, и работодатели внезапно стали сознательнее, перестав нарушать нормы действующего законодательства. Напротив, работодатели в том же объеме продолжают нарушать трудовые интересы работников, о факте чего постоянно указывают доклады Роструда. Но теперь, ввиду ограничений прав инспекции относительно количества плановых проверок, данные нарушения вливаются во внеплановые проверки. В этой связи, общее число проверок держится фактически на одном уровне: происходит снижение количества плановых проверок и рост внеплановых. В нынешний период соотношение внеплановых и плановых проверок достигает наивысшего уровня – 5:1, тогда как в 2014 г. было 4:1. По сведениям Роструда, в целях качественного

⁹⁵См.: Доклад об осуществлении и эффективности в 2013 году федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. URL: <http://www.rostrud.ru>; Доклад об осуществлении и эффективности в 2015 году федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и надзора в сфере социальной защиты населения. URL: <http://www.rostrud.ru>; Доклад Федеральной службы по труду и занятости об осуществлении и эффективности в 2014 году государственного надзора и контроля в сфере труда и социальной защиты населения. URL: <http://www.rostrud.ru>.

контроля периодичность проведения плановых проверок- не чаще чем раз в 28 лет, это при мировой практике в 5 лет⁹⁶.

Происходит это на фоне не только лишь сокращения штата государственных инспекторов, но также и очевидного уменьшения фактического их состава (с 2013 по 2015 годы на 376 единиц), что соответственно, способствовало резкому увеличению объему нагрузки на каждого инспектора труда⁹⁷. В 2012 г. нагрузка на одного инспектора составляла около 96,6 рассмотренных обращений, в 2015 г. эта цифра стала уже 172,6. При том, обратим внимание, что понизилось качество работы: в 2 раза больше, чем в 2014 г., государственные инспекторы привлекались к административной ответственности по случаям нарушения требований закона о проведении проверок, также в 3 раза больше было отменено постановлений, предписаний и других решений инспекторов. Роструд, к сожалению, не указывает причины увольнения государственных инспекторов труда, однако, они известны. Одной из главных причин можно обозначить невысокое финансовое обеспечение инспекторов, включая их заработную плату. Вышеизложенное предполагает необходимость в корректировке обозначенных в Концепции путей решения актуальных задач в деятельности инспекции на ближайший период.

Превентивность нарушений прав работников в сфере труда, положенная в основании Концепции, - не только консультирование и информирование работодателей, внедрение новейших технологий в работу инспекции либо ориентация проверяющих лишь на проблемные отрасли, а это плановая, всеохватывающая, четкая и понятная работникам и работодателям система осуществления контроля. Другими словами, это система всех действий инспекции, которая, к сожалению, из содержания Концепции не просматривается.

⁹⁶См.: Доклад об осуществлении и эффективности в 2015 году федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и надзора в сфере социальной защиты населения. URL: <http://www.rostrud.ru>.

⁹⁷См.: Корючина И.А. Инспекции труда - к вопросу о повышении эффективности деятельности // Трудовое право в России и за рубежом. 2016. N 1. С. 36 - 37.

Как представляется нам, система превентивных мер, которые осуществляются федеральной инспекцией труда, составлена из пассивных и активных элементов. К числу активных мер относятся, к примеру, комплексные проверки, которые проводятся инспекторами труда в соответствии с планом.

Пассивными мерами служат, в том числе, консультирование и информирование работодателей и работников. По содержанию, Концепция в основном способствует распространению пассивных мер. Она, к сожалению, фактически не содержит перспективы комплексных проверок, исключением служит внедрение ресурса «Электронного инспектора». Однако развитие этого направления также необходимо корректировать. Так, когда провозглашается введение системы внутреннего контроля работодателями, и при этом использование «Электронного инспектора», необходимо в электронном ресурсе указать все нарушения прав работников, а вернее, все нарушения в сфере трудового законодательства. В ином случае получается то, что система такого инспектирования содержит простые нарушения, значительно дополняемые реальным инспектором, кто после может прийти на проверку результата самоинспектирования. Такое несоответствие весьма явное, нивелирует саму по себе идею по электронному инспектированию.

При том важно, чтоб каждый сотрудник работодателя, официально использующего ресурс «электронный инспектор», тоже официально «проинспектировал» собственного работодателя без уведомлений об этом последнего. Лишь при таком всестороннем и объемном электронном инспектировании, станет возможно получить достоверный и объективный результат, который отразится в интернет-ресурсе федеральной инспекции труда, и лишь такой результат в дальнейшем можно акцептовать и применять при использовании мер стимулирования работодателя или привлечения его к ответственности.

Помимо этого, необходимо конкретнее связать внутренний контроль и мотивацию работодателя, предусмотреть, в качестве одного из элементов

системы контроля, возможность ведения трудового аудита как альтернативы электронному инспектору.

Внедрение риск-ориентированных подходов, также нуждается в корректировках. В настоящее время, под контролем федеральной инспекции труда должны особенно находиться такие сферы, как, к примеру, строительство, добыча полезных ископаемых, вредные производства, перерабатывающая отрасль, сельское хозяйство и т.п. Работодатели в этих секторах экономики, должны, по нашему мнению, чаще подвергаться проверкам, чем остальные, но забывать об иных отраслях тоже не следует. Здесь необходимо соблюдение баланса: возможно, он будет в соотношении 1:4, где 3/4 – это количество проверок в проблемных отраслях, 1/4 – в наиболее благополучных. Важно не только провести инвентаризацию, актуализировать и систематизировать акты о труде, необходимо согласовать между собой положения, действие которых сохранится.

Так, Роструд делает попытку создать исчерпывающий список нормативно-правовых актов, регламентирующих правоотношения в сфере труда. Этот путь по обеспечению определенности, открытости и прозрачности контроля в сфере труда, к сожалению, весьма непросто, поскольку фактически затруднительно осуществить регулирование всех возникающих реальных ситуаций. В дальнейшем, в любом случае потребуются принятие новых нормативно-правовых актов, восполняющих пробелы правового регулирования правоотношений в сфере труда. Тем не менее, меры по инвентаризации, актуализации и систематизации актов, заслужили одобрения, поскольку имеют превентивный характер, позволят предупреждать нарушения прав и работодателей, при проведении проверок в отношении них, и нарушения прав работников.

Предлагаемые профилактические меры, полагаем, позволят активизировать работу федеральной инспекции труда в верном направлении, способствующем эффективному осуществлению этим органом контрольной функции.

ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ МЕТОДИКИ И ТАКТИКИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПУТИ ИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Методика прокурорского надзора – это система мероприятий, совокупность действий прокурора, тактических и технических приемов и средств, наиболее эффективных способов выявления нарушений данного вида, используемых в процессе прокурорских проверок соблюдения законодательства в определенных областях общественной жизни.

Опираясь на практику, мы можем заключить, что именно тактика и методика, позволяющие отыскать оптимальные варианты действий, исходя из многоплановости комплекса объективных и субъективных факторов, оказывающих влияние на состояние законности, а также надзорную практику прокуратуры, способны значительно расширить возможность воздействия прокуроров на реальное положение дел, связанных с реализацией конституционных прав граждан на труд и его охрану.

После вступления в действие УПК РФ, в рамках уголовного процесса началось расширенное применение криминалистики. Одновременно появились и многочисленные исследования⁹⁸, и практические рекомендации по методике и тактике прокурорского надзора⁹⁹.

Методикой прокурорского надзора показывается, что именно необходимо делать прокурору, в то время как тактикой – как следует это делать, при том, тактика и методика между собой имеют тесную связь.

Каждое правонарушение индивидуально, и абсолютно одинаковых правонарушений быть не может. Отсюда, процесс их изучения и раскрытия также индивидуален. Тем не менее, трудовым правонарушениям характерны

⁹⁸ См.: Рубис А.С. Криминалистическое обеспечение деятельности прокурора в сфере борьбы с преступностью: Монография. Минск, 2005. 227 с.; Исаенко В.Н. О методике государственного обвинения // КриминалистЪ. 2011. N 1 (8).

⁹⁹ См.: Федоров А.В., Волчецкая Т.С., Авакьян М.В., Калужин А.П. Общая методика поддержания государственного обвинения в суде: Методические рекомендации. Прокуратура Калининградской области, 2015. 52 с.

некоторые видовые общие признаки и обстоятельства, а, следовательно, их обобщение и изучение позволяет выработать общие рекомендации по выявлению и раскрытию.

Представляется, что методики прокурорского надзора за соблюдением трудового законодательства, должны разрабатываться, учитывая наиболее распространенные и опасные нарушения в трудовой сфере. При том, необходимо учитывать то, что методика надзора не остается постоянно несменяемой, она может изменяться, совершенствоваться, видоизменяться зависимо от условий, преобладающих на рынке труда, от законодательства о труде, от социальной практики, от необходимости активации борьбы с конкретными видами трудовых нарушений.

Совершенствование и разработка методик по вопросам организации действий прокуроров по надзору за выполнением трудового законодательства - одна из составляющих в деятельности органов прокуратуры.

Многогранностью деятельности в сфере надзора за выполнением трудового законодательства вызвана необходимость оперативной и своевременной разработке методических рекомендаций по осуществлению надзора со стороны прокуроров за соблюдением законодательства о труде, в т. ч. по его наиболее приоритетным направлениям (кроме общей методики проведения общенадзорного цикла, не зависимо от какой-либо правовой сферы¹⁰⁰).

Положительное значение имеет методическая практика Генеральной прокуратуры РФ и Академии Генеральной прокуратуры РФ, охватывающая и надзор за выполнением законодательства в трудовой сфере в целом, и

¹⁰⁰ См.: Исаенко В.Н. Структура частной методики поддержания государственного обвинения // Законность. 2016. N 1. С. 27 - 30.

конкретные аспекты надзора за соблюдением законодательства о труде, к примеру, в области охраны труда¹⁰¹, в области выплаты зарплаты.

Необходимо иметь в виду то, что методические рекомендации принести пользу могут лишь в случаях, когда проведенная посредством них детализация и конкретизация деятельности прокуроров, не будет выходить за пределы разумного.

Помимо этого, при разработке рекомендаций необходимо предусмотреть гарантии, которые бы обеспечивали возможность проявления прокурорской инициативы в процессе надзора за соблюдением законов, в т. ч. о труде и его охране.

В качестве особой формы методической помощи в осуществлении прокурорского надзора рассматриваемого вида, можно признавать проведение совещаний и семинаров по конкретным вопросам в трудовой сфере, функционирование и создание на уровне прокуратуры субъекта РФ временных рабочих групп, состоящих из сотрудников разных отделов, осуществление их деятельности с привлечением контрольных органов в сфере труда.

Также, в целях повышения профессионализма сотрудников прокуратуры при надзоре за выполнением трудового законодательства необходимо использовать разнообразные формы обучения: стажировку молодых работников в подразделениях аппаратов прокуратуры, повышение квалификации в институтах Генеральной прокуратуры России¹⁰², обмен позитивным опытом между прокуратурами субъектов РФ. При том, общей направленностью в обучении должно являться углубление предметно-целевой специализации сотрудников прокуратуры¹⁰³.

¹⁰¹ См., например: Большов 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

¹⁰² См.: Приказ Генпрокуратуры России от 04.10.2010 N 373 (ред. от 03.09.2012)"О совершенствовании системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов прокуратуры Российской Федерации"// "Законность", N 12, 2010.

¹⁰³ См.: Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сб. методич. материалов. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. 875 с.

Процесс совершенствования методики надзорной деятельности в сфере соблюдения трудового законодательства, имеет непосредственную связь с качеством нормативно-правового обеспечения прокуроров, систематизации правовых актов¹⁰⁴.

Осуществление надзора за соблюдением трудового законодательства, как правило, закрепляется за конкретными работниками прокуратуры (предметный принцип надзорной деятельности). На подразделения прокуратуры субъекта РФ возлагаются задачи по правильной организации работ на этом участке надзора, целенаправленного выбора направлений и объектов прокурорских проверок, разработки методик проведения конкретных проверок в области исполнения законодательства о труде, оказания нижестоящим прокуратурам практической помощи.

Одним из самых приоритетных сегодняшних направлений в работе прокуратуры является надзор за выполнением законодательства, касающегося оплаты труда, в связи с чем, попытаемся рассмотреть ряд аспектов тактики и методики проведения проверки на этом участке надзорной работы.

На начальном этапе следует изучить нормативно-правовые акты органов власти субъекта РФ и органов МСУ по вопросам оплаты трудовой деятельности на предмет их соответствия действующему федеральному законодательству. В этих случаях руководствоваться прокурорам следует приказом Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 № 155¹⁰⁵. В ходе проверки подлежит выяснить, были ли определены этими органами, согласно ст. 145 ТК РФ, и соблюдается ли размер и порядок оплаты деятельности руководителей организаций, финансирование которых осуществляется из

¹⁰⁴См.: Приказ Генпрокуратуры РФ от 19.04.2004 N 9(ред. от 10.01.2012)"О систематизации законодательства в органах прокуратуры"//СПС КонсультантПлюс

¹⁰⁵См.: Приказ Генпрокуратуры России от 02.10.2007 N 155(ред. от 29.10.2012)"Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления"//СПС КонсультантПлюс

местных и региональных бюджетов, их главных бухгалтеров и заместителей¹⁰⁶.

Нормативные акты органов власти, подвергаются тщательному анализу, а также оценкам с точки зрения их соответствия Конституции РФ, федеральному законодательству о труде, для чего прокурором изучаются эти акты, а в необходимых случаях проводится их правовая экспертиза. Прокурор во всех случаях должен установить: не была ли нарушена органами власти собственная компетенция; не было ли нарушено законодательство (если было, то какой именно закон нарушен и в чем состоит такое нарушение), не были ли ущемлены права граждан (если были, то к какому последствию привело такое ущемление).

При проведении вышеуказанных проверок, следует особо обращать внимание на проведение государственного контроля государственными инспекциями труда в субъектах РФ. А именно: как выполняется обязанность по выявлению правонарушений в сфере труда, в т. ч. по оплате труда; уровень результативности принятых мер административного характера; направляются ли своевременно, в органы прокуратуры и другие правоохранительные органы, сведения о должностных лицах, в действиях которых просматриваются признаки противоправности; какова достоверность этих материалов; подлежит ли осуществлению контроль за реализацией предписаний. Стоит отметить, что итоги проверок проводимых, органами государственного контроля, часто помогают прокурорам, в частности, наиболее детально разбираться в причинах и обстоятельствах, способствующих нарушению закона об оплате труда, позволяют делать обоснованные выводы относительно состояния законности на поднадзорных объектах.

¹⁰⁶См.: Викторов И.С., Макашева А.Ж. Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о трудовых правах граждан // Трудовое право. 2004. № 9. С. 65.

В процессе проверки своевременности выплат заработной платы в учреждениях, организациях, не зависимо от организационно-правовой формы последних, прокурору необходимо установить:

а) Каков порядок, сроки, место начисления и уплаты заработной платы сотрудникам организации. При том, необходимо выяснять – в каком из локальных актов организации закреплён данный порядок оплаты труда работников, предусмотрена ли ответственность работодателя за задержки заработной платы¹⁰⁷.

б) В течении какого срока работникам организации не была выплачена заработная плата, установить размер образовавшегося долга. При том, необходимо потребовать и исследовать первичные документы о начислении, установлении и выплатах заработной платы (трудовой договор, устав, коллективный договор, положения внутреннего трудового распорядка, о премировании, положение об оплате труда, приказы о переводах, перемещениях, прекращении трудовых договоров, таблицы учета рабочего времени, маршрутные листы, наряд на сдельную работу, ведомости на выплату зарплаты и т.п.), а также документы финансового и бухгалтерского учета (отчеты об убытках и прибылях, бухгалтерский баланс, сведения о кредиторской и дебиторской задолженностях, платежные требования, лицевые счета, расчетно-платежные ведомости и др.).

Исследовав данные документы, возможно выявить: периоды, за которые установленные выплаты были начислены; период, когда эти выплаты не были произведены, а также сумму денежных средств, начисленных к выплатам и невыплаченные суммы; количественный состав сотрудников, в отношении которых образовалась задолженность по оплате их труда. Помимо этого, анализируя данные документы, появляется возможность установить, кто был руководителем организации во время

¹⁰⁷См.: Воеводина Т. Проверки исполнения законодательства об оплате труда // Законность. - М., 2006, № 7. - С. 14-17

невыплаты зарплаты работникам, кто подписывал и составлял бухгалтерские и финансово-распорядительные документы.

в) Погашалась ли в течение рассматриваемого периода задолженность по заработной плате, кому и когда конкретно, в каких суммах. Исходя из полученной информации, следует особо обратить внимание на следующие факты: не была ли выплачена заработная плата во время образования задолженности отдельным «привилегированным», «приближенным» работникам, к примеру, главному бухгалтеру или директору.

Подобные ситуации могут свидетельствовать о присутствии в действиях виновного корыстной или другой личной заинтересованности при его привлечении к уголовной ответственности согласно ст. 145.1 УК РФ¹⁰⁸.

Располагались ли на счетах организации денежные средства в периоды невыплаты зарплаты и предшествующие периоды. Если в указанные периоды денежные средства имелись, то, как они расходовались. Если же средств не обнаружено, то по какой причине, а также - какие из действенных мер по погашению задолженности по зарплате работникам, предпринимались со стороны руководителя организации.

г) Были ли случаи, когда при значительной задолженности по оплате труда, денежные средства, предназначенные для этих целей, направлялись: на погашение долгов по кредитам; приобретение служебных транспортных средств, материальных ценностей либо оборудования, не применяемого в производстве; выдачу ссуд приближенным лицам, отдельным сотрудникам; приобретение жилья указанными лицами и т. п.

д) Не наблюдалось ли в период невыплат заработной платы увольнений («лжесокращений») значительного количества работников.

По вопросу выплаты зарплаты прокурор также проверяет, не превысит ли доля выплачиваемой в неденежной форме зарплаты, 20% от общей суммы зарплаты, при наличии заявления работника в письменном виде;

¹⁰⁸См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ(ред. от 06.07.2016)// "Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, N 25, ст. 2954.

соблюдаются ли требования закона относительно того, что месячная заработная плата сотрудника, отработавшего за данный период нормы рабочего времени, а также выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не должна быть менее установленного законодательством минимального размера оплаты труда; производилась ли индексация оплаты труда; была ли установлена повышенная оплата труда, применяемая в особых условиях; выплачивают ли работникам предусмотренные доплаты, при исполнении работ в отклоняющихся от нормальных условиях труда: при работах различной квалификации, совмещении профессий и выполнении обязанности временно отсутствующего сотрудника, при работах в сверхурочное время, выходные и праздничные дни, ночное время; соблюдались ли установленные законодательством ограничения по удержанию из заработной платы.

Учитывая изложенное, полагаем, что прокурорам для повышения эффективности надзорной деятельности в этом направлении, необходимо использовать весь ряд известных им мероприятий, средств и приемов, разработанных как в теории, так и на практике надзорной деятельности как советского, так и современного периода. Несомненно, сегодня методика прокурорского надзора за соблюдением законодательства претерпела значительные изменения, но не следует забывать многовековой опыт прокурорской деятельности на данном направлении, оказавший существенное воздействие на формирование надзора в период распространения рыночных отношений в трудовой сфере.

Необходимостью в организации надлежащего надзора прокуратуры за исполнением законодательства в социальной и экономической областях, гарантирующего обеспечение положительного функционирования главных секторов экономики и защиту прав и интересов граждан, обусловлено издание указания Генерального прокурора РФ «Об усилении прокурорского надзора в условиях неблагоприятных внешнеэкономических и

внешнеполитических факторов»¹⁰⁹. Указанием на прокуроров субъектов РФ, возложена обязанность по усилению надзора за соблюдением положений законодательства о труде, акцентированию внимания, в том числе на полноту и своевременность выплаты заработной платы работникам, соблюдение их прав в случаях увольнения, в частности при признании юридических лиц несостоятельными.

Как мы уже убедились, вопросы организации надзорной деятельности за соблюдением прав на оплату труда в целом обладают хорошей научно-методической проработкой. Опыт надзора в данной сфере многократно обобщался, получив довольно широкое распространение. Тем не менее, до настоящего периода не получили необходимого внимания вопросы прокурорского надзора за исполнением трудовых прав сотрудников организаций, которые оказались на стадии банкротства. Учитывая нынешнюю экономическую ситуацию, нам представляется, что данные вопросы имеют немалую актуальность.

Формально-юридическое признание организации несостоятельной, с одной стороны, предусмотрело механизмы гарантирования соблюдения интересов работников, но с другой - предполагает значительное их сужение, связанное с приобретением организацией особого правового статуса, с введением ограничений в осуществлении хозяйственной деятельности, с необходимостью следования конкретным алгоритмам действий.

Особенность экономического и правового положения организации, которая находится в процедуре банкротства, обязанности и права арбитражного управляющего на разных этапах несостоятельности, определяют специфику надзора прокуроров за соблюдением прав работников данного предприятия. Выражается она в способах получения, источниках данных относительно состояния законности, в методике и

¹⁰⁹См.: Указание Генерального прокурора РФ от 8 июня 2015 г. N 287/7 "Об усилении прокурорского надзора в условиях неблагоприятных внешнеэкономических и внешнеполитических факторов".

предмете проведения проверок соблюдения законодательства, а равно в особенностях использования мер реагирования прокуроров.

Необходимость в организации надлежащего надзора за соблюдением прав сотрудников несостоятельных предприятий, требует обеспечения эффективного взаимодействия прокуратуры с внебюджетными фондами, налоговыми органами, территориальными органами ФССП, Росреестра для получения актуальных сведений об организациях, отвечающих признакам приближающегося банкротства, а также уже признанных банкротами, оперативного обнаружения правонарушений в действиях их руководителей и арбитражных управляющих, применения по отношению к ним мер ответственности, в т. ч. взыскания нанесенного ущерба, применения субсидиарной ответственности.

Основными вопросами, требующими прокурорского вмешательства для охраны прав работников предприятий-банкротов, являются: соблюдение гарантий в случаях увольнения персонала данных предприятий; нормальное оформление и направление в архивы кадровой документации; выплаты заработной платы сотрудникам и погашение задолженностей по оплате труда, в свою очередь, на что оказывают существенное влияние действия арбитражных управляющих в процессе формирования конкурсной массы; взыскание дебиторской задолженности; осуществление внеочередных расходов; продажа имущества должника; удовлетворение требований кредиторов.

Надзорная практика прокуратуры свидетельствует о распространенных фактах уплаты необоснованных платежей, осуществленных под видом обязательных (согласно п. 2 ст. 134 Федерального закона от 26.10.2002 N 127-ФЗ¹¹⁰), по оплате услуг, которые практически не осуществлялись, или в связи с возмещением расходов за счет средств должника, в действительности которые не были понесены (аренда недвижимости, автомобилей, оплата

¹¹⁰См.: Федеральный закон от 26.10.2002 N 127-ФЗ(ред. от 03.07.2016)"О несостоятельности (банкротстве)"// "Российская газета", N 209-210, 02.11.2002.

ГСМ, архивные, бухгалтерские, юридические, инвентаризационные услуги и прочее).

К примеру, арбитражный суд Красноярского края, рассмотрев административное дело по заявлению управления Росреестра по Красноярскому краю, в апреле 2015 г. признал то, что привлечение конкурсным управляющим в рамках банкротства ООО «Фасад» юриста для составления запросов, пояснений, предоставления информации государственным органам, участия во встречах, переговорах, разъяснительной работы, ознакомления с материалами и т.д. является необоснованным, так как эти действия относятся к организационным или техническим мероприятиям, не представляющим сложностей для самостоятельного их выполнения конкурсным управляющим¹¹¹.

Решением арбитражного суда от 30.12. 2013 г. необоснованным признано привлечение арбитражным управляющим ОАО «Маклаковский ЛДК» специалиста, которому согласно заключенному договору поручено выполнение организационных мероприятий (передача руководителю и бухгалтерии предприятия-должника требований и запросов временного управляющего, получение в бухгалтерии должника документов и сведений и т.п.), которые самостоятельно могли быть выполнены арбитражным управляющим, так как наличие специального образования, квалификации и познаний в области экономики, бухучета и финансов в этом случае не требуется¹¹².

По заявлению прокурора Железногорска, арбитражным судом 28 января 2014 года, по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ к ответственности привлечен конкурсный управляющий ЗАО «Саянское управление основных сооружений». Судом признан обоснованным довод прокурора о нецелесообразности уплаты вознаграждения специалисту, привлеченному

¹¹¹См.: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 30.06.2015 по делу N А33-5228/2015//СПС КонсультантПлюс

¹¹²См.: Определение Арбитражного суда Красноярского края от 20 мая 2014 г. по делу № А33-7397/2014// <http://sudact.ru/arbitral/doc/SedEqrfal9oZ/>

для проведения инвентаризации, после ее завершения, а также возложения на него обязанностей в правовой сфере, которые подлежат выполнению юристом, состоящим в штате организации¹¹³.

Одновременно, оставление в качестве первоочередных требований по текущим платежам, которые связаны: с судебными расходами по делам о банкротстве, уплатой вознаграждения арбитражным управляющим, оплатой работы лиц, чье привлечение арбитражным управляющим для выполнения возложенных на него обязательств в деле о банкротстве обязательно, - все же не исключает возможность злоупотреблений этим со стороны арбитражных управляющих.

Например, 13 февраля 2015 года арбитражный суд признал, что арбитражный управляющий ООО «ЛПК-1» Т. необоснованно произвел выплату себе вознаграждения в размере 38 тысяч руб. за период, который на момент получения средств еще не наступил¹¹⁴.

Такие действия свидетельствуют о намерениях ряда арбитражных управляющих осуществлять незаконный вывод финансовых средств должников, что, соответственно, приведет к уменьшению объема средств, направляемых на выплаты сотрудникам.

Таким образом, хотя действующее законодательство о банкротстве постоянно совершенствуется, его нельзя в полной мере признать гарантирующим соблюдение трудовых прав сотрудников организаций-должников. Складывающаяся практика правоприменения свидетельствует о необходимости в дальнейшем совершенствовании нормативных актов и системы надзора за исполнением законов, регламентирующих трудовые права работников.

¹¹³См.: Определение Арбитражного суда Красноярского края от 30 декабря 2013 г. по делу № А33-18672/2013// <http://sudact.ru/arbitral/doc/Bh8xI9NswVUi/>

¹¹⁴См.: Решение Арбитражного суда Красноярского края от 13 февраля 2015 г. по делу № А33-26872/2014// <http://sudact.ru/arbitral/doc/VF9U0ADiyT1X/>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложившаяся в нашем государстве система прокуратуры прошла испытание временем и может без масштабных структурных изменений и дальше служить важнейшим гарантом правопорядка и законности. Данный постулат можно в полной мере отнести и к прокурорскому надзору за соблюдением трудового законодательства Российской Федерации.

Выполненное в ходе нашего исследования разделение органов государственного контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства, дает возможность сделать ряд следующих выводов.

Во-первых, необходимо разграничить органы государственного контроля и органы надзора за соблюдением трудового законодательства. Здесь стоит отметить, что прокуратурой РФ осуществляется от имени государства надзор за соблюдением Конституции РФ и выполнением законов органами контроля (о чем прямо указано в статье 121 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»), а органами контроля осуществляется не надзор, а контрольная деятельность за соблюдением норм трудового закона.

Во-вторых, органы контроля и органы надзора за соблюдением норм трудового права различаются по поднадзорности организаций и территорий.

В-третьих, не обращая внимания на различия в поднадзорности территории и организаций, полномочиях, органы контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства объединяют общие цели и задачи, к которым в первую очередь относится обеспечение защиты и соблюдения трудовых прав граждан, в том числе право на безопасные трудовые условия, своевременную оплату труда и т. п.

По нашему мнению, предмет надзора за соблюдением трудового законодательства, включает в себя единство таких обязательных направлений как:

– соблюдение Конституции РФ и выполнение законов в трудовой сфере, нормативных актов о труде (принятых высшими органами

государственной власти, предусматривающих механизмы исполнения закона) федеральными органами исполнительной власти, представительными и исполнительными органами субъектов РФ, органами МСУ, органами контроля и их должностными лицами, органами управления, руководителями некоммерческих и коммерческих организаций, физическими лицами, являющимися индивидуальными предпринимателями;

– соответствие нормативных актов, изданных указанными органами и их должностными лицами, законам и иным нормативно-правовым актам о труде (принятым высшими органами государственной власти, предусматривающим механизмы исполнения закона);

– соблюдение вышеуказанными органами и их должностными лицами прав граждан в социально-трудовой сфере.

Федеральная инспекция труда – это специализированный орган, который осуществляет федеральный государственный контроль за соблюдением трудового закона и иных нормативно-правовых актов, содержащих положения трудового права. Поскольку, федеральная инспекция труда, в силу ст. 382 ТК РФ, не является органом, разрешающим и рассматривающим трудовой спор, так как к таковым отнесен лишь суд и комиссия по трудовым спорам, думается, бесспорен факт отнесения этой инспекции к субъектам защиты трудовых прав и субъектам, привлекающим к ответственности работодателей за нарушение трудового законодательства и других актов, содержащих положения трудового права (к примеру, статей 5.27, 5.27.1 КоАП РФ).

В процессе реализации контрольных полномочий, государственный инспектор труда осуществляет защиту нарушенных трудовых прав работников, за что работодатель, как правило, несет административную ответственность. Тем не менее, приоритет в наказании работодателей, именуемый моделью санкций деятельности федеральной инспекции труда, в некоторой степени передается забвению. Сегодня, акценты явно смещены в сторону интересов работодателей, что проявляется при анализе Концепции

повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и других нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015 - 2020 годы). Превентивность нарушений прав работников в сфере труда, положенная в основании Концепции, - не только консультирование и информирование работодателей, внедрение новейших технологий в работу инспекции либо ориентация проверяющих лишь на проблемные отрасли, а это плановая, всеохватывающая, четкая и понятная работникам и работодателям система осуществления контроля. Другими словами, это система всех действий инспекции, которая, к сожалению, из содержания Концепции не просматривается.

Прокурорский надзор в исследуемой сфере подчиняться должен установленной процедуре, иметь необходимые основания для возникновения. Так как все участники правоотношений в сфере труда не состоят в отношениях подчиненности с прокурором, последний не вправе под сомнение ставить их добросовестность в соблюдении законов и других нормативных актов о труде. Отсюда вполне обоснованным представляется развитие законодательства в направлении отграничений ведомственного контроля от прокурорского надзора за соблюдением законов.

Разнообразие имеющихся правовых средств в области прокурорского надзора за выполнением трудового законодательства, прежде всего, обуславливается многообразием форм нарушений в трудовой сфере.

Основным средством выявления и пресечения нарушений в сфере труда, а также порождающих их условий и причин, служат прокурорские проверки. Как правило, они проводятся прокурорами в текущем (по поступившей информации о нарушении трудового законодательства), а также плановом режимах (по своей инициативе либо по указанию вышестоящего прокурора). При проведении надзорных проверок исполнения законов в области труда, прокурор пользуется полномочиями, предусмотренными ст. 22 ФЗ «О прокуратуре РФ» в целях обнаружения нарушений законодательства.

В тех случаях, когда прокурором получены сведения о нарушении трудовых прав работников, на наш взгляд, ему необходимо определить: какие именно права нарушены (конкретно, в чем заключаются данные нарушения); какими законами, НПА о труде они регламентируются; обстоятельства, подлежащие установлению в ходе прокурорской проверки. После, согласно намеченной программе, прокурор изучает данные обстоятельства. При том, одновременно выясняются условия и причины, которые поспособствовали нарушению прав, и нанесенный ущерб. Прокурор применяет правовые средства реагирования, исходя из полученных материалов и их юридической оценки.

В качестве одного из основных, наиболее последовательно отображающих специфику прокурорского надзора, полномочий по предотвращению нарушений закона, выступает право опротестования правовых актов, противоречащих закону. В результате принятия незаконного акта, даже непродолжительное время, могут существенно нарушаться охраняемые права и интересы. В этой связи, ст. 23 рассматриваемого Федерального закона целесообразно дополнить абзацем: «принесение на противоречащий законодательству правовой акт протеста прокурора, приостанавливает действие данного акта до рассмотрения соответствующего протеста».

Представление, в качестве акта прокурорского реагирования, более распространенная форма, применяемая при выявлении правонарушений в трудовой сфере. В основании представления обычно лежат не только сведения о них, но также и обобщенные данные об условиях и причинах, которые эти нарушения породили. Однако, необходимо отметить, что вносится представление в орган либо должностному лицу и руководитель не всегда доводит данный акт реагирования до всеобщего сведения, не всегда обсуждает в коллективе нарушения трудового закона. Поэтому, мы полагаем, что в ст. 24 ФЗ «О прокуратуре РФ» должны быть предусмотрены соответствующие изменения. Предлагаем изложить пункт 1 ст. 24 указанного

закона в следующем варианте: «Представления об устранении нарушений закона вносятся прокурором либо его заместителем в орган, либо должностному лицу, полномочным устранить допускаемые нарушения, и подлежат безотлагательному рассмотрению при обязательном обсуждении выявленных правонарушений в коллективе».

Согласно ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, прокуроры вправе обращаться в суд с заявлениями в защиту прав, свобод и интересов граждан только в случаях, если граждане по возрасту, состоянию здоровья, недееспособности и иным уважительным причинам не способны сами обратиться в судебные органы.

Считаем, что в настоящий период, согласно действующему ГПК РФ, роль прокурора в сфере защиты трудовых прав довольно необоснованно снижена и ущемлена. Полагаем, что из ч. 1 ст. 45 ГПК РФ необходимо исключить предложение, которым регламентирована подача заявления прокурором лишь в случае, когда гражданин в силу возраста, недееспособности, состояния здоровья и других уважительных причин не может самостоятельно обратиться в суд. Аналогично, из части 3 ст. 131 ГПК РФ требуется также исключить правило, регламентирующее, что в случаях обращения прокурора для защиты законных интересов граждан, заявление должно содержать обоснования невозможности предъявления исковых требований непосредственно этими гражданами. Это, на наш взгляд, будет способствовать более активному и продуктивному надзору за соблюдением трудового законодательства РФ.

Методики прокурорского надзора за соблюдением трудового законодательства, должны разрабатываться учитывая наиболее распространенные и опасные нарушения в трудовой сфере. При том, необходимо учитывать то, что методика надзора не остается постоянно несменяемой, она может изменяться, совершенствоваться, видоизменяться зависимо от условий, преобладающих на рынке труда, от законодательства о труде, от социальной практики, от необходимости активации борьбы с конкретными видами трудовых нарушений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // «Собрание законодательства РФ», 17.06.1996, N 25, ст. 2954.

3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // «Парламентская газета», N 2-5, 05.01.2002.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017) // «Парламентская газета», N 2-5, 05.01.2002.

5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // «Российская газета», N 220, 20.11.2002.

6. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 19.12.2016) «О прокуратуре Российской Федерации» // «Российская газета», N 229, 25.11.1995.

7. Федеральный закон от 17.11.1995 N 168-ФЗ (с изм. от 05.06.2007) «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» // «Российская газета», N 229, 25.11.1995

8. Федеральный закон от 26.10.2002 N 127-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О несостоятельности (банкротстве)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // «Российская газета», N 209-210, 02.11.2002.

9. Указ Президента РФ от 19.01.1996 N 66 (ред. от 17.04.2003) «О мерах по обеспечению своевременности выплаты заработной платы за счет бюджетов всех уровней, пенсий и иных социальных выплат» // «Собрание законодательства РФ», 22.01.1996, N 4, ст. 265.

10. Указ Президента РФ от 01.02.1996 N 134 «О некоторых дополнительных мерах по обеспечению своевременной выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы» // «Собрание законодательства РФ», 05.02.1996, N 6, ст. 536

11. Указ Президента РФ от 19.02.1996 N 209 «О проверках соблюдения законодательства об оплате труда» // «Российская газета», N 36, 22.02.1996.

12. Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 12.05.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // «Российская газета», N 50, 12.03.2004.

13. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 40 (ред. от 23.11.2016) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // «Российская газета», N 170, 11.08.2004.

14. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 N 322 (ред. от 01.07.2016) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // «Российская газета», N 144, 08.07.2004

15. Постановление Правительства РФ от 06.04.2004 N 154 (ред. от 21.05.2013) «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // «Российская газета», N 74, 09.04.2004.

16. Постановление Правительства РФ от 06.04.2004 N 156 (ред. от 28.01.2011) «Вопросы Федеральной службы по труду и занятости» // «Российская газета», N 74, 09.04.2004.

17. Распоряжение Правительства РФ от 05.06.2015 N 1028-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности обеспечения

соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015 - 2020 годы)» // «Собрание законодательства РФ», 15.06.2015, N 24, ст. 3508

18. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 N 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // «Законность», N 3, 2008.

19. Приказ Генпрокуратуры России от 04.10.2010 N 373 (ред. от 03.09.2012) «О совершенствовании системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов прокуратуры Российской Федерации» // «Законность», N 12, 2010.

20. Приказ Генпрокуратуры РФ от 19.04.2004 N 9 (ред. от 10.01.2012) «О систематизации законодательства в органах прокуратуры» // СПС КонсультантПлюс

21. Приказ Генпрокуратуры России от 02.10.2007 N 155 (ред. от 29.10.2012) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» // СПС КонсультантПлюс

22. Указание Генпрокуратуры РФ от 06.07.2000 N 107/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране труда на предприятиях и в организациях всех форм собственности» // «Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ», том 1, М., 2004

23. Указание Генерального прокурора РФ от 8 июня 2015 г. N 287/7 «Об усилении прокурорского надзора в условиях неблагоприятных внешнеэкономических и внешнеполитических факторов».

24. Приказ Росстата от 26.08.2009 № 184 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального

статистического наблюдения за численностью, оплатой и условиями труда работников» // «Вопросы статистики», N 12, 2009 (Приказ).

Утратившие силу

25. Конституция СССР 1936 года
http://histerl.ru/otechestvennaia_istoria/kratkogosudarstvo_pravo/konstitucia_1936.htm

26. «Кодекс законов о труде Российской Федерации» // «Свод законов РСФСР», т. 2, с. 123.

27. Декрет СНК РСФСР от 24.11.1917 «О суде» // «СУ РСФСР», 1917, N 4, ст. 50

28. Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» // «Известия ВЦИК», N 132, 16.06.1922

29. Постановление ВЦИК от 07.07.1923 «Положение о дисциплинарных судах» // «Известия ВЦИК», N 159, 18.07.1923

30. Указ Президиума ВС СССР от 16.06.1987 N 7188-XI «О внесении изменений и дополнений в Закон СССР «О прокуратуре СССР» // «Ведомости ВС СССР», 1987, N 25, ст. 349

31. Указ о хранении прав гражданских
<http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2010/>

Научная (учебная) и периодическая литература

32. Андриченко Л.В. Проблемы судебной защиты социальных прав граждан Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. N 9. С. 5 - 17.

33. Амирбеков К.И., Магомедов М.А. Полномочия прокурора и их классификация // Юридический мир. 2016. N 2. С. 39 - 44.

34. Болдырев В.А. Частноправовые последствия дисквалификации руководителя организации // Современное право. 2015. N 8. С. 68 - 74.

35. 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.

36. Воронин С.А. Надзорная функция прокуратуры (теоретический аспект) // Административное и муниципальное право. 2016. N 5. С. 433 - 438.

37. Винокуров А.Ю. Надзор за соответствием правовых актов Конституции Российской Федерации: предмет и пределы // Российская юстиция. 2012. N 10. С. 41 - 44.

38. Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона // Административное и муниципальное право. 2014. N 8. С. 882 - 889.

39. Викторов И.С., Макашева А.Ж. Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о трудовых правах граждан // Трудовое право. 2004. № 9. С. 65.

40. Воеводина Т. Проверки исполнения законодательства об оплате труда // Законность. - М., 2006, № 7. - С. 14-17

41. Гонибесов Д.А. Надзор прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. автореф. дис. кандид. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 17–18

42. Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / под ред. В. П. Рябцева. М.: Юрист, 2012. 144 с.

43. Гурин А.А. Некоторые вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими управление в сфере предпринимательской деятельности // Административное и муниципальное право. 2012. N 2. С. 28 - 33.

44. Гриб В.В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 11. С. 3 - 13.

45. Демьяненко М.А. Особенности абсолютизма как формы государственного правления и развитие правовой системы в период властвования императрицы Анны Иоанновны // дис. кандид. юрид. наук. Краснодар 2013.

46. Дмитриева И.К. Признание отношений, связанных с использованием личного труда и возникших на основании гражданско-правового договора, трудовыми отношениями // Законодательство и экономика. 2016. N 3. С. 35 - 38.

47. Еженедельник советской юстиции. 1924 г. № 23–24. С. 571.

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

49. Ергашев Е.Р., Фирсова А.А. К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки // Российский юридический журнал. 2013. N 1. С. 180 - 184.

50. Игонина Н.А., Бессарабов В.Г., Викторов И.С., Буренина О.В. К вопросу о критериях и показателях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 8. С. 47 - 53.

51. Исаенко В.Н. Структура частной методики поддержания государственного обвинения // Законность. 2016. N 1. С. 27 - 30.

52. Карпачева С.А. Надзор за соблюдением права граждан на оплату труда // Законность. 2014. N 12. С. 13 - 16.

53. Кирилловых А.А. К истории развития правового статуса советской прокуратуры // История государства и права. 2011. N 24. С. 31 - 37.

54. Кучинская Е. В. История возникновения, становления и развития российской прокуратуры Вестник Самарской гуманитарной академии. № 2 (16) / 2014.

55. Крюков В.Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора. М.: Норма, 2010. 480 с.

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

57. Корючина И.А. Инспекции труда - к вопросу о повышении эффективности деятельности // Трудовое право в России и за рубежом. 2016. N 1. С. 36 - 37.

58. Коняхин В.П., Рыбалка А.А. Уголовно-правовая охрана трудовых прав личности: международно-правовые стандарты // Международное публичное и частное право. 2016. N 3. С. 24 - 29.

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

60. Мурадханов К.Ю. Становление и развитие правового положения прокурора в уголовном судопроизводстве Российской империи // История государства и права. 2014. N 10. С. 47 - 49.

61. Назарян Ж. Право на труд. Куда обращаться, если вас обидел работодатель // Юрист спешит на помощь. 2015. N 10. С. 18 - 19.

62. Никитин Е.Л., Дытченко Г.В. Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-розыскных мероприятий Учебное пособие. - СПб.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013. 224 с.

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

64. Прокуратура Санкт-Петербурга. Исторический очерк: 275-летию прокуратуры России посвящается (1722 - 1997) - С.-Пб.: Петроградская сторона, 1996. С. 33–37.

65. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сб. методич. материалов / под общ. ред. А.Э. Буксмана. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. С. 191.

66. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сб. методич. материалов. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. - 875 с.

67. Рождественская, Т. Э. К вопросу о соотношении понятий «надзор» и «контроль» в праве // Вопросы экономики и права. 2011. № 12. С. 219 - 224

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

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

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

71. Рубис А.С. Криминалистическое обеспечение деятельности прокурора в сфере борьбы с преступностью: Монография. Минск, 2005. - 227 с.

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

73. Серов Д.О., Федоров А.В. Следствие при Екатерине II и Павле I: Тайная экспедиция как следственный орган по делам о государственных преступлениях // Российский следователь. 2015. N 9. С. 52 - 56.

74. Савельева А. Государственная инспекция труда - еще один орган для защиты прав работника // Трудовое право. 2014. N 6. С. 49 - 60.

75. Сапфинова А.А. Модель соответствия как современное направление развития Федеральной службы по труду и занятости // Современное право. 2016. N 2. С. 74 - 79.

76. Серов Д.О., Федоров А.В. Советское следствие: от судебной реформы 1922 г. до преобразований 1928 - 1929 гг. // Российский следователь. 2015. N 19. С. 49 - 55.

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

78. Стрельников В. Прокуратура идет с проверкой // ЭЖ-Юрист. 2012. N 28. С. 13.

79. Субанова Н.В. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях: новое в практике // Законность. 2016. N 9. С. 12 - 16.

80. Субанова Н.В. Прокурорский надзор как средство укрепления законности в сфере экономики // Журнал российского права. 2012. N 1. С. 55 - 61.

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

82. Ткачев И.В. Проблемы законодательного регулирования деятельности прокуратуры // Законность. 2014. N 12. С. 7 - 10.

83. Федоров А.В., Волчецкая Т.С., Авакьян М.В., Калужин А.П. Общая методика поддержания государственного обвинения в суде: Методические рекомендации. Прокуратура Калининградской области, 2015. 52 с.

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

85. Фридинский С.Н. Военная прокуратура в России: 145 лет на службе Отечеству и Закону // Прокурор. 2012. N 4. С. 81 - 90.

86. Шалаев А.В. Трансформации механизмов и процедур контроля и надзора за соблюдением актов, содержащих нормы трудового права // Делопроизводство и кадры: электрон. журн. 2015. N 12. С. 15 - 64.

87. Шобухин В. Ю. Возникновение и историческое развитие прокурорского надзора в России // История государства и права. 2007. № 14

88. Шобухин В.Ю. Тенденции и перспективы развития конституционно-правового статуса российской прокуратуры и современная судебная реформа // Современное право. 2014. N 11. С. 36 - 40.

89. Якимович Ю.К. Назначение прокуратуры и процессуальные функции прокурора // Законность. 2015. N 8. С. 3 - 7.

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

91. Яковлева О.Н. Министр юстиции и генерал-прокурор Российской империи: единый организационно-правовой институт в сфере надзора за законностью // История государства и права. 2013. N 23. С. 26 - 32.

Материалы судебной практики

92. Определение Санкт-Петербургского городского суда от 14.06.2012 N 33-7733/2012 // СПС КонсультантПлюс

93. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 30.06.2015 по делу N А33-5228/2015 // СПС КонсультантПлюс

94. Определение Арбитражного суда Красноярского края от 20 мая 2014 г. по делу № А33-7397/2014 // <http://sudact.ru/arbitral/doc/SedEqrfal9oZ/>

95. Определение Арбитражного суда Красноярского края от 30 декабря 2013 г. по делу № А33-18672/2013 // <http://sudact.ru/arbitral/doc/Bh8xI9NswVUi/>

96. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 13 февраля 2015 г. по делу № А33-26872/2014 // <http://sudact.ru/arbitral/doc/VF9U0ADIyT1X/>

Электронные ресурсы

97. В Архангельской области прокуратура ЗАТО г. Мирный направила в суд уголовное дело о невыплате заработной платы рабочим ООО «Архитектурно-строительная компания» // <http://genproc.gov.ru/smi/news/subjects/news-1134583/>

98. Генеральная прокуратура Российской Федерации подвела итоги работы органов прокуратуры по исполнению законодательства о занятости населения и защите от безработицы в 2014 г. URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-74968/>

99. Доклад об осуществлении и эффективности в 2013 году федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. URL: <http://www.rostrud.ru>.

100. Доклад Федеральной службы по труду и занятости об осуществлении и эффективности в 2014 году государственного надзора и контроля в сфере труда и социальной защиты населения. URL: <http://www.rostrud.ru>.

101. Доклад об осуществлении и эффективности в 2015 году федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и надзора в сфере социальной защиты населения. URL: <http://www.rostrud.ru>.

102. Иванков М. Интервью в эфире программы «Вести. Экономика» «О реализации Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права». URL: http://www.rostrud.ru/press_center/intervyu/340726/

103. Обсуждаем инструменты защиты трудовых прав, предлагаемые Рострудом, с заместителем руководителя Федеральной службы по труду и занятости Михаилом Иванковым. URL: http://www.rostrud.ru/press_center/intervyu/350567/.

104. О состоянии законности и практике прокурорского надзора в сфере охраны труда // <http://www.orenprok.ru/news-link/news/2016/04/28/16apr28-6/>

105. Щит и прокурор: Ю. Чайка о правозащитной деятельности Генпрокуратуры // Рос. газ. 10.11.2010 //www.rg.ru.

106. URL: <http://www.rostrud.ru/press-centre/45/xPages/entry.48582.html>.

107. URL: <http://profkadrovik.ru/news/experts/kontseptsii-1028r-chno-nuzhno-znat-o-ney-raboto-datelyu/>.