

## РОЛЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ЗАЩИТЕ ТРУДОВЫХ ПРАВ РАБОТНИКОВ

### Степанов Кирилл Алексеевич

Студент Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), ORCID: 0000-0002-1855-9481, e-mail: minerality@yandex.ru

### Григорьев Иван Владимирович

Доцент кафедры трудового права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), кандидат юридических наук, ORCID: 0000-0003-1956-4650, e-mail: adarichi@mail.ru

*Анализируются контрольно-надзорные функции органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав работников. Оценивается взаимодействие органов прокуратуры с государственными инспекциями труда, рассматриваются методы такого взаимодействия. Выявляются проблемы регулирования защиты трудовых прав работников органами прокуратуры и предлагаются варианты их решения.*

*Ключевые слова: органы прокуратуры, защита прав работников, государственная инспекция труда*

*Для цитирования: Степанов К. А., Григорьев И. В. Роль органов прокуратуры в защите трудовых прав работников // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 5. С. 38–42. DOI: [https://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_5\\_38](https://doi.org/10.34076/22196838_2022_5_38).*

## THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN PROTECTING EMPLOYEES' LABOUR RIGHTS

### Stepanov Kirill

Student, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg), ORCID: 0000-0002-1855-9481, e-mail: minerality@yandex.ru

### Grigoriev Ivan

Associate professor, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg), candidate of legal sciences, ORCID: 0000-0003-1956-4650, e-mail: adarichi@mail.ru

*The article analyses the control and supervisory functions of the prosecutor's office in the protection of employees' labour rights. The interaction between the prosecutor's office and the state labour inspectorates is assessed, and the methods of such interaction are discussed. The problems of regulating the protection of employees' labour rights by the prosecutor's office are identified, and options for solving them are proposed.*

*Key words: prosecutor's offices, protection of employees' rights, state labour inspectorate*

*For citation: Stepanov K., Grigoriev I. (2022) The role of the prosecutor's office in protecting employees' labour rights. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 5, pp. 38–42, DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_5\\_38](http://doi.org/10.34076/22196838_2022_5_38).*

Органы прокуратуры занимают особое место среди субъектов защиты трудовых прав работников ввиду наличия исключительных надзорных полномочий<sup>1</sup>. Согласно стати-

<sup>1</sup> Сапфинова А. А. Защита трудовых прав работников федеральной инспекцией труда. М.: Проспект, 2017. С. 102.

стическим данным Генеральной прокуратуры РФ только за первое полугодие 2022 г. было вынесено около 17 тыс. представлений об устранении выявленных нарушений в сфере трудового законодательства, по итогам проверок к дисциплинарной и административной ответственности были привлечены более 20 тыс. правонарушителей, возбуждено 558 уголовных дел<sup>1</sup>.

Развитие контрольно-надзорных полномочий органов прокуратуры в сфере труда имеет длинную историю. Первые упоминания о контрольной функции прокуратуры встречаются во времена правления императора Павла I. Так, генерал-прокурор А. Б. Куракин занимался обобщением информации обо всех заведениях фабрично-заводской промышленности. Кроме того, он проводил контрольные мероприятия в отношении руководства предприятий<sup>2</sup>. Важной вехой в развитии надзорной функции органов прокуратуры стало принятие КЗоТ РСФСР 1971 г., который закрепил полномочия Генерального прокурора СССР и прокурора РСФСР по «высшему» надзору за исполнением законов о труде (ст. 244).

В настоящее время в ТК РФ не предусмотрено норм, наделяющих органы прокуратуры полномочиями по надзору за соблюдением законодательства в сфере труда. Тем не менее Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с изм. на 11 июня 2022 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» закрепляются полномочия прокурора по общегосударственному надзору за точным и единообразным исполнением трудового законодательства и иных нормативных актов, содержащих нормы трудового права.

Трудовое законодательство все же включает в себя ряд норм, посвященных деятельности и полномочиям прокуратуры. Так, в ст. 365 ТК РФ установлена необходимость федеральной инспекции труда осуществлять свою деятельность во взаимодействии, в том числе, с органами прокуратуры. В ст. 413 ТК РФ закрепляется полномочие прокурора обращаться в суд с заявлением о признании забастовки незаконной.

До 1 июля 2021 г. в ст. 360 ТК РФ предусматривалось еще одно полномочие прокурора – по направлению требования в рамках надзорной деятельности, осуществляемой исключительно по поступившим в прокуратуру материалам и обращениям. Такое требование являлось основанием для проведения внеплановой проверки уполномоченными лицами федеральной инспекции труда. Сейчас это положение исключено из законодательства на основании Федерального закона от 28 июня 2021 г. № 220-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации». На наш взгляд, данное решение отечественного законодателя нецелесообразно, поскольку сужает надзорные полномочия прокуратуры в трудовой сфере. Полагаем разумным возвращение органам прокуратуры указанного полномочия.

Согласно приказу Генпрокуратуры России от 15 марта 2019 г. № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» на органы прокуратуры возлагается обеспечение надлежащей организации надзора за исполнением положений ТК РФ, иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Данный приказ существенно расширил область надзора и взаимодействия органов прокуратуры по вопросам, связанным с нарушениями трудового законодательства. С момента вступления этого акта в силу наблюдается снижение показателей выявленных нарушений трудовых прав работников и количества возбужденных уголовных дел: с 2019 по 2020 г. количество выявленных нарушений сократилось на 18,1 %, а количество возбужденных дел – на 3,5 %<sup>3</sup>; в 2021–2022 гг. аналогичные показатели уменьшились на 8,3 % и 10,7 % соответственно<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за июль 2022 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: [https://erp.genproc.gov.ru/documents/1664002/76092596/07\\_2022.xls](https://erp.genproc.gov.ru/documents/1664002/76092596/07_2022.xls) (дата обращения: 09.09.2022).

<sup>2</sup> Сабельфельд Т. Ю. Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства как одно из приоритетных направлений в деятельности прокуроров // Юридическая наука. 2018. № 4. С. 77.

<sup>3</sup> Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2020 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: [https://erp.genproc.gov.ru/documents/1664002/58866765/0112\\_2020.xls](https://erp.genproc.gov.ru/documents/1664002/58866765/0112_2020.xls) (дата обращения: 09.09.2022).

<sup>4</sup> Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь 2022 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: [https://erp.genproc.gov.ru/documents/1664002/72009473/01\\_2022.xls](https://erp.genproc.gov.ru/documents/1664002/72009473/01_2022.xls) (дата обращения: 09.09.2022).

Надзор органов прокуратуры за соблюдением трудового законодательства должен осуществляться исходя из дифференциации нарушений, которые наиболее распространены на поднадзорной территории. Так, сформирована и действует Кемеровская межрайонная прокуратура по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли, главными задачами которой являются осуществление государственного надзора за соблюдением законодательства об охране труда и предотвращение случаев производственного травматизма<sup>1</sup>.

Эффективная деятельность органов прокуратуры невозможна без взаимодействия с организациями, которые специализируются на защите трудовых прав граждан. К таковым относятся государственные инспекции труда (далее – ГИТ).

Органы прокуратуры и ГИТ обмениваются актуальной информацией о фактах привлечения лиц по ст. 5.27 и 5.27.1 КоАП РФ, устанавливающим ответственность за нарушение норм трудового законодательства и требований охраны труда. Повторное нарушение данных норм влечет более строгую санкцию, соответственно, орган, применяющий к лицу меры административной ответственности, должен быть осведомлен о факте привлечения данного лица к ответственности по аналогичным составам.

Органы прокуратуры по сравнению с ГИТ обладают более широким «спектром» полномочий по защите трудовых прав работников. К примеру, прокурорский работник при выявлении факта невыплаты заработной платы имеет право, руководствуясь положениями ст. 45 ГПК РФ, обратиться в суд с требованием о взыскании денежных средств с работодателя. Если же в выявленном нарушении имеются признаки уголовно-наказуемого деяния, например преступления, предусмотренного ст. 145.1 УК РФ, то в этом случае прокурор имеет право, руководствуясь положениями п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, инициировать доследственную проверку в отношении работодателя. Также прокурор уполномочен вынести представление о привлечении к дисциплинарной ответственности лиц, которые виновны в нарушении прав работников.

Рассмотренные полномочия отсутствуют у ГИТ, что подтверждает необходимость постоянного взаимодействия с органами прокуратуры для эффективной работы по защите трудовых прав граждан.

Несмотря на то что должностные лица государственной инспекции труда (инспекторы) должны обладать специальными познаниями в сфере трудового законодательства, этих познаний недостаточно для комплексной проверки работодателей, особенно когда речь идет о соблюдении правил охраны труда или расследовании несчастных случаев на производстве, поэтому ГИТ важно сотрудничество с органами прокуратуры.

Органами прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением норм трудового законодательства используется и такая форма взаимодействия, как проведение совещаний, в которых участвуют представители правоохранительных органов и ГИТ. Также на таких совещаниях могут присутствовать лица, которые допустили нарушение прав работников. В рамках совещания можно обозначить выявленные в организации проблемы, указать на условия, которые приводят к нарушению прав работников. Если в ходе проведения совещания будет установлено, что такие нарушения носят продолжительный характер, прокурорский работник вправе вынести предостережение.

Между тем органы прокуратуры не только взаимодействуют с органами ГИТ по вопросам надзора за исполнением трудового законодательства, но и осуществляют надзор за исполнением ГИТ полномочий в сфере защиты трудовых прав. В частности, прокуратура проверяет исполнение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан. Проверка проводится на основе анализа материалов проверок по жалобам граждан, а также в порядке надзорного производства. Особое внимание уделяется полноте принятых инспекцией мер по защите прав заявителя, а также соблюдению сроков дачи ответов заявителям и перенаправления обращений исходя из принципов территориальности и подведомственности.

Если в рамках описанных надзорных мероприятий выявляются нарушения, прокурорский работник в акте реагирования правомочен ставить вопрос об ответствен-

<sup>1</sup> Комков С. А. Роль прокуратуры в защите трудовых прав наемных работников // Сибирский юридический вестник. 2022. № 1. С. 61.

ности виновных. При этом ответственности может подлежать не только исполнитель, который занимался рассмотрением обращения, но и его непосредственный руководитель, которым было утверждено решение, принятое по итогам рассмотрения обращения. Возбуждение административного производства по ст. 5.59 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, входит в исключительную компетенцию прокурорского работника.

Прокуратура осуществляет контроль за возбуждением, рассмотрением и разрешением дел об административных правонарушениях органами ГИТ. В частности, проверяются наличие состава правонарушения, его квалификация и соблюдение сроков производства. При установлении неправомерного решения хотя бы по одному из обозначенных аспектов прокурор вправе опротестовать постановление ГИТ о назначении административного наказания. Следует отметить, что прокуратура уделяет особое внимание уплате правонарушителями штрафов, которые были назначены ГИТ.

Государственные инспекторы труда вправе предъявлять работодателям и их представителям обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. При несоблюдении сроков устранения нарушения ГИТ могут привлечь лицо к административной ответственности, руководствуясь нормами ч. 23 ст. 19.5 КоАП РФ.

Несмотря на то что исполнение данных предписаний ГИТ контролируется органами прокуратуры, актуальным остается вопрос о правомерности их выдачи органами ГИТ. Исходя из положений Конвенции МОТ от 11 июля 1947 г. № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» можно заключить, что за государственным инспектором труда право вынесения предписаний, которые являются обязательными для исполнения работодателем, не закреплено. Ни ТК РФ, ни КоАП РФ не предусматривают норм, которые разъясняли бы правовую природу такого акта, как предписание. Вместе с тем в доктрине под предписанием понимается акт, содержащий властное решение должностного лица органа государства<sup>1</sup>.

Ни в КоАП РФ, ни в ТК РФ не установлено положений о сроках исполнения предписаний, в то время как в отношении представлений такие сроки четко определены в ст. 29.13 КоАП РФ. Полагаем, что для разрешения данного «пробела» можно применять по аналогии нормы о сроках исполнения представлений. При этом установление четкого срока устранения нарушений, указанных в предписании, видится целесообразным ввиду того, что восстановление нарушенных трудовых прав требует скорейшего исполнения предписания.

У органов прокуратуры отсутствует механизм, который позволял бы привлечь должностное лицо территориального органа ГИТ к административной ответственности в рамках ст. 5.27 и 5.27.1 КоАП РФ. Руководитель территориального органа ГИТ является работодателем по отношению к работникам инспекции. Органами прокуратуры нередко выявляются факты неознакомления работников ГИТ с локальными нормативными актами, действующими в организации, или несвоевременной оплаты отпусков, расчета при увольнении сотрудника ГИТ. Описанные нарушения образуют состав административных правонарушений, предусмотренных чч. 1, 6 ст. 5.27 КоАП РФ. Однако законодатель не установил лицо, правомочное рассматривать вопрос о привлечении к ответственности главных государственных инспекторов труда в территориальных органах ГИТ. Между тем указанные лица не входят в перечень лиц, обладающих специальными званиями (ст. 2.5 КоАП РФ), что, в свою очередь, позволяет сделать вывод о возможности привлечения их к административной ответственности на общих основаниях.

Итак, роль органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав граждан достаточно высока. Нельзя не отметить важность эффективного взаимодействия органов прокуратуры с иными органами, осуществляющими надзор за соблюдением трудовых прав граждан.

<sup>1</sup> Административное право России: учеб. / Д. Н. Бахрах, В. Г. Татарян. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2009. С. 356.

## Список литературы

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

Комков С. А. Роль прокуратуры в защите трудовых прав наемных работников // Сибирский юридический вестник. 2022. № 1. С. 57–61.

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

Сапфинова А. А. Защита трудовых прав работников федеральной инспекцией труда. М.: Проспект, 2017. 143 с.

## References

Bakhrakh D. N., Tataryan V. G. (2009) *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative law of Russia], 4<sup>th</sup> ed. Moscow, Eksmo, 608 p.

Komkov S. A. (2022) Rol' prokuratury v zashchite trudovykh prav naemnykh rabotnikov [The role of the prosecutor's office in protecting the labour rights of employees]. In *Sibirskii yuridicheskii vestnik*, no. 1, pp. 57–61.

Sabel'fel'd T. Yu. (2018) Prokurorskii nadzor za ispolneniem trudovogo zakonodatel'stva kak odno iz prioritetnykh napravlenii v deyatel'nosti prokurorov [Prosecutor's supervision over the implementation of labour legislation as one of the priorities in the activities of prosecutors]. In *Yuridicheskaya nauka*, no. 4, pp. 77–79.

Sapfirova A. A. (2017) *Zashchita trudovykh prav rabotnikov federal'noi inspektsiei truda* [Protection of labour rights of employees by the federal labour inspectorate]. Moscow, Prospekt, 144 p.