УДК 342.7

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-127-133

М.А. Мирзаев, Р.А. Ахмедов

Роль прокуратуры в защите трудовых прав граждан

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; mirzaev47@mail.ru; ruslanchek@gmail.com

Надзор за соблюдением трудовых прав граждан выступает одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры. Органы прокуратуры являются ответственными исполнителями задачи, возложенной на государство в статье 2 Конституции Российской Федерации, закрепившей в качестве обязанности государства признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека. Цель статьи заключается в анализе проблем защиты трудовых прав граждан органами прокуратуры. Особое внимание в статье уделяется деятельности органов прокуратуры по надзору за соблюдением трудовых прав несовершеннолетних. Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты могут быть направлены на совершенствование действующего законодательства, ведомственного нормотворчества, повышения эффективности деятельности прокурора по защите трудовых прав граждан. В ходе исследования авторы приходят к выводу, что при осуществлении правозащитной деятельности органами прокуратуры должны приниматься комплексные меры реагирования, надзор за соблюдением трудовых прав граждан требует постоянного совершенствования и адаптации вслед за соответствующими множественными изменениями законодательства, устранение нарушений закона и восстановление в правах несовершеннолетних должно являться итогом проводимых главным образом по инициативе самой прокуратуры проверок с привлечением работников других правоохранительных и контролирующих органов.

Ключевые слова: трудовые права граждан, права несовершеннолетних, обращения граждан, прокурорский надзор, органы прокуратуры, нарушения прав человека, правозащитная деятельность прокуратуры.

В науке трудового права немало исследований посвящено защите трудовых прав граждан, но в большинстве из них данная проблема рассматривается с позиции трудовых споров, их правового регулирования и разрешения. При этом данный вопрос недостаточно изучен на теоретическом уровне. Рассматривая механизм защиты прав и законных интересов работников в трудовой сфере, необходимо обратиться к изучению субъектов защиты, среди которых важное место принадлежит органам прокуратуры.

Разрешение трудовых споров осложняется различием статусов работника и работодателя. Трудовое правоотношение относится к группе управленческих отношений, в которых работник занимает подчиненное положение. Такое положение работника приводит к тому, что он «не всегда готов инициировать спор, опасается потерять работу, поэтому длительное время мирится с нарушением его прав. Этим обуславливается латентный характер правонарушений в сфере труда» [15, с. 16]. Поэтому защита трудовых прав носит дополнительный характер восстановления в отличие от других прав и свобод [27, с. 280].

Надзор за соблюдением трудовых прав граждан выступает одним из приоритет-

ных направлений деятельности органов прокуратуры [26, с. 19]. В связи с этим «Генеральной прокуратурой Российской Федерации и прокурорами субъектов Федерации организован мониторинг складывающейся ситуации, в том числе за соблюдением прав на своевременное и в полном объеме вознаграждение за труд, охрану труда, защиту от безработицы. Материалы прокурорских проверок свидетельствуют об их многочисленных нарушениях со стороны как работодателей, так и должностных лиц разного уровня» [17, с. 24].

С момента создания в главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации управления по надзору за соблюдением прав и свобод граждан в его работе «особое внимание уделяется надзору за соблюдением федеральными органами исполнительной власти трудовых, жилищных, пенсионных и иных прав и свобод граждан, за законностью издаваемых ими и их должностными лицами правовых актов в этой сфере» [21, с. 132].

В интервью, данном начальником управления Генеральной прокуратуры РФ по рассмотрению обращений и приему граждан, также подтверждается приоритетность данного направления правозащитной деятельности, так как подавляющая часть обращений граждан, поступающих в органы прокуратуры, связана с нарушениями трудовых прав [23, с. 70].

Цели и задачи прокурорского надзора в рассматриваемой сфере вытекают из норм Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и «профильного» приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [13, с. 130].

Дискуссионной является проблема необходимости закрепления в Трудовом кодексе РФ (далее – ТК РФ) положений, касающихся надзора за соблюдением трудового законодательства органами прокуратуры, так как действующая глава 57 ТК РФ, посвященная государственному контролю (надзору) и ведомственному контролю за соблюдением трудового законодательства, не отводит такой роли прокуратуре.

Именно поэтому важным представляется определение критериев и показателей оценки деятельности органов прокуратуры, в том числе по надзору за соблюдением конституционных прав граждан. Критерии и показатели позволяют измерить и оценить эффективность прокурорского надзора. Если критерий – это мерило оценки, то показатель – это численное выражение частоты встречаемости какого-либо состояния за определенный временной отрезок [20, с. 73].

В юридических исследованиях отмечается, что «многие ущемленные в правах граждане ищут защиту своих прав прежде всего на досудебной стадии, в том числе в органах прокуратуры, поскольку судебные процедуры весьма длительны и связаны со значительными материальными и временными затратами» [12, с. 22]. Административный порядок защиты преимущественно проявляется через защиту социальных прав в процессе обжалования действий (бездействия) органов власти, должностных лиц в вышестоящие органы или вышестоящим должностным лицам. Среди форм защиты социальных прав административная форма как акт реагирования компетентного органа, направленного на восстановление нарушенных прав, является, бесспорно, преобладающей.

Несмотря на многочисленные изменения трудового законодательства, все же сохранена общая концепция трудового права, его защитная роль. Обеспечиваемые на федеральном уровне гарантии трудовых прав и свобод являются минимально допустимыми. «В порядке опережающего правотворчества уполномоченные органы государствен-

ной власти субъектов Федерации вправе принимать лишь нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, улучшающие трудовые права работников» [16, с. 9]. В связи с этим прокурорский надзор за законностью нормативно-правовых актов субъектов Федерации и муниципальных образований не ослабевает. Следует подчеркнуть, что организационно-распорядительными документами Генерального прокурора РФ регламентированы только основы такого надзора, его же конкретные способы реализации постоянно требуют совершенствования и адаптации вслед за соответствующими изменениями законодательства.

Аналогичная работа проводится и в Прокуратуре Республики Дагестан в ходе организации работы по рассмотрению обращений и приему граждан. Согласно справке о результатах рассмотрения обращений граждан, поступивших в прокуратуру РД за 2016 г., отмечается рост числа поступивших и разрешенных обращений, касающихся нарушений трудовых прав, – 949 против 804 (+18,03 %). Из них удовлетворено 254, или 46,5 % (149, или 40 % АППГ). К примеру, за нарушения пенсионного законодательства – 168 против 119 (+41,18 %); об исполнительном производстве – 531 против 467 (+13,70 %); о безопасности дорожного движения – 56 против 34 (+64,71 %); за нарушения законодательства о государственной и муниципальной службе и противодействии коррупции – 71 против 48 (+47,92 %); о защите прав предпринимателей – 64 против 51 (+25,49 %) [28].

В связи с выявленными нарушениями трудовых прав граждан органами прокуратуры принимались комплексные меры реагирования.

В частности, Прокуратурой г. Буйнакска по результатам проверок обращений о невыплате ООО «Водосервис» заработной платы 96 работникам на сумму 2800 тыс. рублей и работникам ООО «САХ» на сумму 990 тыс. руб. в суды направлено 59 заявлений о взыскании заработной платы, которые рассмотрены и удовлетворены.

Лакской межрайонной прокуратурой по результатам проверки коллективного обращения работников СПК «Племхоз Кулинский» о невыплате заработной платы направлены в суд 14 заявлений о вынесении судебного приказа о взыскании с СПК «Племхоз Кулинский» начисленной, но невыплаченной заработной платы на общую сумму 269 800 руб., которые 27.06.2016 г. судом удовлетворены.

Трудовым правом закрепляется приоритет локальных нормативно-правовых актов, коллективных трудовых соглашений, индивидуальных трудовых договоров по отношению к источникам публичного права при соблюдении условий улучшения положения работников в указанных актах. То есть «в трудовой договор могут включаться положения, не указанные в ТК РФ, при условии соблюдения принципа недопустимости ухудшения положения работника по сравнению с нормами действующего законодательства» [19, с. 505].

Ввиду того, что в настоящее время подростки с ранних лет начинают трудовую деятельность, осуществление надзора за соблюдением их прав должно составлять предмет особой озабоченности органов прокуратуры.

Нельзя не согласиться с оценкой О.И. Волницкой о том, что в России несовершеннолетние представляют собой не просто дешевую, а довольно часто и бесплатную рабочую силу, подвергаясь при этом эксплуатации во многих сферах, причем порой незаконных [14, с. 13].

Поэтому Генеральный прокурор РФ в приказе от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» требует от подчиненных прокуроров, чтобы при организации надзора за соблюдением конституционных и иных прав несовершеннолетних они исходили из того,

что благосостояние и интересы детей имеют приоритетное значение во всех сферах жизни общества и государства [18, с. 198].

В связи с этим представляется, что работа органов прокуратуры должна носить упреждающий характер; устранение нарушений закона и восстановление в правах работников, в особенности несовершеннолетних, должно являться итогом не только рассматриваемых обращений граждан, но и проводимых по инициативе самой прокуратуры проверок с привлечением работников других правоохранительных и контролирующих органов.

Дети из «трудных» семей, а также несовершеннолетние, освободившиеся из воспитательной колонии, специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, представляют собой категорию особенно социально незащищенных граждан. «Таких несовершеннолетних необходимо трудоустраивать в обязательном порядке, создавать рабочие места, осуществлять квотирование рабочих мест» [9, с. 41].

Положения Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» предусматривают нормы о квотировании рабочих мест для социально незащищенных категорий граждан, в частности инвалидов. Так как трудовое законодательство согласно положениям ч. 1 ст. 72 Конституции РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, видится возможным и желательным в условиях напряженной социально-экономической ситуации Республики Дагестан закрепить на законодательном уровне квотирование рабочих мест для более широкого круга социально незащищенных граждан.

В тех случаях, когда нарушенные права требуют участия прокурора в судебном производстве, прокуроры активно используют предоставленное им гражданско-процессуальным законодательством право вступления в гражданский процесс для дачи заключения по делам о трудовых спорах. Представляется, что указанное право должно распространяться и на те случаи, когда лицо просит содействия органов прокуратуры в компенсации материального ущерба, причиненного в результате незаконного увольнения. «Защита прокурором трудовых прав, свобод и законных интересов граждан в гражданском судопроизводстве является самостоятельным необходимым продолжением надзорной деятельности в сфере трудовых отношений и значимой составной частью защиты конституционных прав и свобод граждан» [15, с. 11].

Количество трудовых споров, рассматриваемых судами общей юрисдикции, из года в год остается стабильно высоким. Значительная часть дел такой категории – споры об увольнении по инициативе работодателя [10, с. 78].

Перечень типичных нарушений законодательства, являющихся основанием для обращения прокуроров в суд с заявлениями в защиту прав граждан, довольно широк. На практике прокуроры чаще всего реагируют на несвоевременную выплату заработной платы, несоблюдение работодателями сроков расчета при увольнении работников, невыплату выходного пособия при ликвидации предприятий либо сокращении штатной численности работников, непредоставление льгот отдельным категориям граждан и др. [22, с. 115].

Практика показывает, что поводами для предъявления заявлений служат не только обращения граждан и материалы общенадзорных проверок, но и «сведения государственных органов статистики о задолженности по заработной плате, органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений и детских учреждений; материалы уголовных и гражданских дел; сообщения СМИ» [24, с. 70].

В 2009 году были расширены правовые основания для обращения прокурора в суд. Дополнительным основанием для подачи прокурором заявления в суд действующее законодательство теперь указывает «обращение к нему гражданина о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере

трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений: защиты семьи, социальной защиты, охраны здоровья и др.» [6; 25, с. 83].

Суд, после вступления в юридическую силу указанных изменений в Гражданский процессуальный кодекс РФ, лишен возможности отказа в принятии искового заявления ввиду неуважительности причин, по которым гражданин не может лично поддерживать свои иски. Прокурору, однако, при обращении в суд в защиту трудовых прав граждан необходимо представить письменную просьбу гражданина о защите его прав в суде.

Таким образом, активное развитие трудового законодательства требует постоянного повышения профессионального уровня работников органов прокуратуры, применения новых подходов при проведении прокурорских проверок соблюдения трудовых прав граждан. Результатами работы органов прокуратуры как важнейшего элемента государственного правозащитного механизма должны быть и становятся конкретная помощь гражданам, чьи права и интересы нарушены, привлечение виновных лиц к юридической ответственности, предупреждение нарушений действующего законодательства. Принцип верховенства права не может быть реализован вне практической деятельности работников органов прокуратуры как должностных лиц государственных органов, деятельность которых должна быть направлена на защиту прав и свобод человека и гражданина [11, с. 15].

Литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным референдумом 12 декабря 1993 г. // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=2875&fld=134&dst=100262,0&rnd=0.9107933668909014#0>.
2. Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 № 1032-1 // Режим доступа: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60/ (дата обращения 16.11.2016 г.).
3. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 г. № 2202-1-ФЗ // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262.
4. Трудовой кодекс Российской Федерации // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/ (дата обращения 16.11.2016 г.).
5. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/.
6. Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 05.04.2009 г. № 43-ФЗ // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=66547#0> <https://elibrary.ru/item.asp?id=23294197> (дата обращения 18.11.2016 г.).
7. Приказ Генпрокуратуры России «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 07.12.2007 г. № 195 // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75181/.
8. Приказ Генпрокуратуры России «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» от 30.01.2013 г. № 45 // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141740/.
9. Актуальные проблемы ювенального права и прокурорского надзора по делам

несовершеннолетних: материалы «круглого стола» / отв. ред. О.В. Пристанская; Академия Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010.

10. Байдина О. Злоупотребление правом: миф или реальность? // Трудовое право. – 2015. – № 1. – С. 77–84.

11. Бекишиева С.Р., Рамазанова И.М. Принцип верховенства права в профессиональном правосознании юристов // Юридический вестник ДГУ. – 2015. – № 3. – С. 12–15.

12. Бекишиева С.Р. Проблемы защиты социальных прав граждан // Юридический вестник ДГУ. – 2017. – № 4. – С. 20–24.

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

14. Волницкая О.И. Надзор за исполнением законов о защите трудовых прав несовершеннолетних // Законность. – 2013. – № 3. – С. 13–15.

15. Головкин И.И. Защита прокурором трудовых прав в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – М., 2013.

16. Ершова Е.А. Источники и формы трудового права в Российской Федерации: автореф. дис. ... д. юр. наук. – М., 2008.

17. Коптева Л.И. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан // Прокурор. – 2012. – № 4.

18. Коробейников Б.В. Прокурорский надзор – важное средство защиты прав человека и гражданина // Вестник Костромского государственного университета. – 2015. – Т. 21, № 1. – С. 197–201.

19. Лушников М.В., Лушников А.М. Очерки теории трудового права. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2006.

20. Методологические основы оценки работы органов прокуратуры субъектов Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка: науч. доклад. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013.

21. Мирзаев М.А., Ахмедов Р.А. Проблемы осуществления прокурорского надзора за соблюдением прав человека // Вестник Дагестанского государственного университета. Сер. 2: Общественные науки. – 2017. – Вып. 4. – С. 130–137.

22. Паламарчук А.В., Сеченова Р.Р., Зимин В.П. Деятельность органов прокуратуры России вне уголовно-правовой сферы. – М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2013.

23. Прокуратура была и остается самым быстрым, действенным и доступным способом защиты нарушенных прав: Интервью с начальником управления по рассмотрению обращений и приему граждан Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.Г. Хрульковым // Прокурор. – 2013. – № 3. – С. 70–74.

24. Турыгин Ю.Н. Об организации работы органов прокуратуры Ставропольского края по защите социальных прав граждан // Прокурор. – 2012. – № 2. – С. 67–71.

25. Улизко Т.А. Обращение прокурора в суд в защиту трудовых прав граждан // Юридический вестник Самарского университета. – 2016. – Т. 2, № 1. – С. 80–85.

26. Улизко Т.А. Цель и задачи прокурора в сфере защиты трудовых прав // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 1.

27. Чернова Н.В. Защита трудовых прав в Российской Федерации // VI Всероссийский фестиваль науки. Сб. докладов: в 2 т. – Нижний Новгород, 2016. – С. 277–281.

28. Аналитическая справка о результатах комплексного анализа результатов работы органов прокуратуры Республики Дагестан по рассмотрению обращений и приему граждан в 2016 г.

Поступила в редакцию 5 февраля 2018 г.

UDC 342.7

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-127-133

The role of the prosecutor's office in protecting the labor rights of citizens

M.A. Mirzaev, R.A. Akhmedov

*Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43 a;
mirzaev47@mail.ru; ruslancheek@gmail.com*

Supervision of observance of labor rights of citizens is one of the priority directions of activity of the prosecutor's office. The Prosecutor's office is responsible for implementing the tasks assigned to the state in article 2 of the Constitution of the Russian Federation, which enshrines, as a duty of the state, the recognition, observance and protection of human rights and freedoms. The purpose of the article is to analyze the problems of protecting the labor rights of citizens by the Prosecutor's office. Special attention is paid in the article to the activities of the Prosecutor's office for monitoring the observance of labor rights of minors. The practical significance of the research is that its results can be aimed at improving the current legislation, departmental rulemaking, increasing the effectiveness of the prosecutor's work to protect the labor rights of citizens. In the course of the study, the authors come to the conclusion that in the implementation of human rights activities, prosecution authorities should take comprehensive response measures, the supervision of observance of the labor rights of citizens requires constant improvement and adaptation following the corresponding multiple changes in legislation, the elimination of violations of law and the restoration of the rights of minors should be the result conducted mainly on the initiative of the Office of Public Prosecutor itself, involving workers of other rights protection and control bodies.

Keywords: labor rights of citizens, rights of minors, citizens' appeals, prosecutor's supervision, prosecutor's offices, human rights violations, human rights activities of the prosecutor's office.

Received 5 February, 2018