

*На правах рукописи*

**ВИШНЕВСКАЯ АНАСТАСИЯ ЕВГЕНЬЕВНА**

**ПРАВОВОЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ  
ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Специальность 12.00.11 - судебная власть,  
прокурорский надзор, организация  
правоохранительной деятельности

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2011

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент  
Агутин Александр Васильевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
Старостин Сергей Алексеевич

кандидат юридических наук  
Ермаков Алексей Владимирович

Ведущая организация – ГОУ ВПО «Российская правовая академия  
Министерства юстиции Российской  
Федерации»

Защита диссертации состоится 30 июня 2011г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «\_\_\_» мая 2011 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Проводимые в последнее десятилетие XX и в первые годы XXI в. реформы в социально-экономической, политической и духовной жизни общества, не имея под собой достаточной правовой базы и опыта осуществления, привели к кризису и нестабильности в стране. В этих условиях особенно необходим мощный стабилизирующий фактор, роль которого могла бы выполнить качественно обновленная система правовых актов, призванная стать прочной основой нормального функционирования и поступательного развития государственной и общественной жизни. Проблема обеспечения их законности, будучи актуальной всегда, в настоящее время приобретает особое значение.

Это во многом объясняется еще и тем, что активизация правотворческого процесса в последние годы, наряду с ее положительными моментами, отрицательно сказалась на формировании современного российского законодательства, упорядоченность которого оставляет желать лучшего ввиду недостаточно отработанной единой, внутренне согласованной системы.

Кроме того, особенную важность в современных условиях имеет борьба с правовым нигилизмом, нередко проявляющимся как раз в той сфере, которая непосредственно затрагивает интересы фактически каждого индивида. Речь идет о трудовом праве и соответственно, требует определенных условий и средств, защищающих от неправомерного поведения. В качестве важнейшего инструмента юридически выверенной правоприменительной практики в данной сфере выступает прокурорский надзор как наиболее эффективная форма государственного контроля за исполнением трудового законодательства.

В последние годы соблюдение хозяйствующими субъектами Российской Федерации трудового законодательства находилось в прямой

зависимости от развития процессов, обусловленных изменениями в реальном и финансовом секторах экономики, вызванных мировым экономическим кризисом, преодолением его последствий и реализацией связанных с этим указов Президента Российской Федерации и постановлений (распоряжений) Правительства Российской Федерации в области совершенствования управления и модернизации экономики.

В условиях глобального экономического кризиса отмечается существенное увеличение риска нарушения трудовых прав и законных интересов работников. Опрос жителей г. Москвы, проведенный в 2009 г. независимым исследовательским центром РОМИР по заказу Министерства труда и социального развития РФ, показывают, что почти на каждом четвертом предприятии трудовое законодательство соблюдается не всегда или вообще не соблюдается. Не будет ошибкой предположение, что в регионах состояние законности в сфере труда еще более тяжелое.

Данные обстоятельства обуславливают необходимость более широкого применения со стороны контролирующих и правоохранительных органов системы мер, направленных на выявление нарушений законов о труде, их своевременное пресечение и привлечение виновных в совершении правонарушений работодателей к установленной законом ответственности.

Анализ практики рассмотрения гражданских дел по заявлениям прокуроров, предъявленным в защиту социальных прав граждан, свидетельствует об устойчивой тенденции к их увеличению. Статистика Мосгорсуда демонстрирует рост гражданских исков, поданных в связи с незаконностью увольнения и восстановлением на работе, взыскании заработной платы и выходного пособия: за 12 месяцев 2010 года – 17317 исков, что в 1,5 раза больше, чем за аналогичный период 2010 года.

Сегодня именно прокуратура в первую очередь должна противодействовать попыткам издания подзаконных нормативных актов, противоречащих действующему законодательству, выявлять всевозможные недочеты в самом законодательстве, принимать меры к их устранению, ибо

издание противоречащих Конституции РФ правовых актов усиливает дезорганизационные процессы в российской государственно-правовой системе и создает почву для нарушений в сфере отношений, в которые вовлечено большинство трудоспособного населения страны.

Данный процесс требует постоянного совершенствования и использования современных подходов и методов в деятельности органов прокуратуры по обеспечению защиты прав всех заинтересованных лиц.

Исследование этих и ряда других вопросов на общетеоретическом уровне позволит законодателю и субъектам правоприменения по-новому взглянуть на сущность и фундаментальное назначение прокурорского надзора в сфере трудовых правоотношений.

**Степень научной разработанности темы.** Несмотря на всю важность данной проблемы, она остается еще недостаточно изученной. Наука располагает богатым материалом по общим вопросам законности, гарантиям ее осуществления, принципам реализации законности, роли прокурорского надзора в ее обеспечении и т.д.

За последнее время появилось немало работ, монографий, статей, а также диссертационных исследований, посвященных исследованию различных аспектов организации правоохранительной деятельности. Среди них можно выделить работы В.М. Анисимкова, Ю.Е. Аврутина, С.Е. Вицина, Г.М. Воскресенского, В.З. Веселого, А.П. Герасимова, А.И. Зубкова, Г.Г. Зуйкова, Н.Н. Иванова, А.П. Ипакяна, Л.М. Колодкина, А.М. Кононова, А.Ф. Майдыкова, В.Д. Малкова, Э.П. Масленникова, А.Х. Миндагулова, А.И. Москвина, О.В. Перевозчикова, В.Ф. Сухарева, Г.А. Туманова, Е.Ф. Яськова и др.

Следует также отметить исследования ученых, разрабатывающих вопросы правотворчества, правоприменения, законности, гарантий и принципов ее осуществления, прокурорского надзора за законностью правовых актов и близкие к ним проблемы. К таким исследованиям относятся работы С.С. Алексеева, В.И. Баскова, С.Г. Березовской, В.Г.

Бессарабова, А.Д. Берензона, Ю.Е. Винокурова, И.С. Викторова, Е.Р. Ергашева, А.Г. Звягинцева, А.Х. Казарина, И.Я. Киселева, А.Ф. Козлова, Б.В. Коробейникова, С.П. Маврина Т.И. Отческой, В.И. Рохлина, Ю.И. Скуратова, В.М. Семенова и других.

Однако вопросу прокурорского надзора как гарантии обеспечения законности правовых актов в сфере трудовых отношений уделялось недостаточно внимания, учитывая ее огромную социальную значимость.

Диссертационные работы Д.А. Гонибесова, Д.А. Звягинцева, И.А. Костян, Т.А. Нестеровой, Т.А. Рабко, Т.Ю. Сабельфельд, А.В. Урываева и др., посвященные некоторым проблемам прокурорского надзора в рассматриваемой сфере имеют общий характер.

Сложность и недостаточная разработанность целого ряда научно-практических вопросов, объективная необходимость их научного осмысления и анализа определили выбор объекта, предмета, цели, задач, структуры и содержания исследования.

**Целью диссертационного исследования** является разработка основных направлений совершенствования организации деятельности органов прокуратуры по надзору за законностью в сфере труда.

Для достижения поставленной цели в работе решались следующие **задачи**:

- проанализировать состояние законности в современном российском государстве;
- выявить и систематизировать типичные нарушения трудового законодательства;
- показать сущность и роль прокурорского надзора как особой разновидности юридических гарантий по обеспечению законности правовых актов в сфере трудовых правоотношений;
- рассмотреть правовые основы деятельности прокуратуры, по обеспечению законности в сфере трудовых отношений;
- раскрыть формы и методы прокурорского реагирования на

незаконные правовые акты и иные нарушения норм трудового права и законных интересов участников трудовых правоотношений;

- внести на основе проведенного исследования конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства, повышению эффективности прокурорского надзора в сфере действия трудового законодательства;

- обосновать предложения, направленные на совершенствование организационно-правовых форм и методов деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере трудовых правоотношений;

- разработать и внести предложения, направленные на совершенствование методики проведения прокурорских проверок в сфере труда.

**Объектом исследования** являются правоотношения, складывающиеся в процессе осуществления прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации.

**Предмет диссертационного исследования** – организационно-правовые аспекты осуществления прокурорского надзора в сфере труда.

**Методологическую базу исследования** составляют современные методы познания, выявленные юридической наукой и апробированные практикой. Работа основана на использовании общенаучных методов логического, нормативно-правового и сравнительно-правового анализа.

В связи с комплексностью предмета исследования его **теоретическую базу составили** научные труды по общей теории государства и права, трудового права, уголовного права, философии, организации правоохранительной деятельности, прокурорского надзора, социологии и др. Среди таких работ следует особо отметить работы А.И. Алексеева, Н.Г. Александрова, М.И. Байтина, В.К. Бабаева, В.И. Баскова, В.М. Баранова, В.П. Беляева, В. Бессарабова, С.Г. Березовской, А.Д. Берензона, А.Т. Боннер, В.В. Борисова, С.Н. Братусь, А.Ю. Винокурова, Ю. Е. Винокурова, Н.В. Витрук, Н.Н. Вопленко, И.Я. Дюрягина, Ю.П. Еременко, А.Ф. Ефремова, С.П.

Желтобрюхова, А.Г. Звягинцева, М.Ю. Зиновьева, Д.А. Киримова, И.В. Котелевской, С.Н. Кожевникова, В.Н. Кудрявцева, В.Л. Кулапова, В.В. Ключкова, А.Б. Лисюткина, В.Г. Мелкумова, В.И. Рохлина, Т.А. Рабко, И.С. Самощенко, А.П. Сафонова, И.Н. Сенякина, Ю.И. Скуратова, А.Я. Сухарева, Ю.А. Тихомирова, В.А. Толстик, Б.А. Черняка, В.Е. Чиркина и др.

**Эмпирическая база исследования** сформирована путем обобщения и анализа материалов практической деятельности органов прокуратуры различных уровней - справки, докладные записки, информации, обзоры, обобщения, акты прокурорского реагирования, статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур субъектов РФ за период с 2000 по 2010 гг. Всего проанализировано 216 названных материалов.

Кроме того, изучены, проанализированы и адаптированы для целей настоящего исследования статистические данные и результаты практической деятельности Федеральной службы по труду за период с 2000 по 2010 гг.

В работе использованы результаты социологических исследований, проводимых ВЦИОМ и лично автором диссертации. По разработанной соискателем анкете было опрошено 128 руководителей кадровых служб предприятий различных форм собственности Московской области.

**Научная новизна исследования** определяется сущностью решаемых в диссертации проблем. Основное внимание в работе уделяется вопросам правового регулирования и организации деятельности прокуратуры по обеспечению законности локальных нормативных актов в сфере труда. В рамках проводимого исследования автором доказана общая гипотеза относительно существующей связи между состоянием законности в области трудового права и эффективностью организационно-правового обеспечения прокурорского надзора в указанной сфере деятельности.

Научной новизной обладают разработанные предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства, направленные на



повышение эффективности прокурорского надзора в сфере действия норм трудового права.

Автором обоснованы предложения, направленные на совершенствование организационно-правовых форм и методов деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере трудового права, а также разработаны и внесены предложения, направленные на совершенствование методики проведения прокурорских проверок в сфере труда.

Научной новизной также обладают **научные положения, выносимые на защиту:**

1. Авторское понимание содержания законности в сфере действия норм трудового права, которое охватывает собой не только принцип и режим безусловного и точного исполнения законов и основанных на них подзаконных и локальных нормативных актов всеми без исключения, но и качество самих законов, правотворческую и правоприменительную деятельность государственных органов и в этом смысле является объектом прокурорского надзора.

2. Определено, что прокурорский надзор является особой разновидностью юридических гарантий законности в области трудового права. В качестве цели прокурорского надзора за соответствием федеральному законодательству нормативных правовых актов в сфере труда выступает обеспечение средствами прокурорского надзора соответствия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов органов законодательной (представительной) и исполнительной властей субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, региональных и местных коллективных договоров, соглашений и локальных нормативных актов, издаваемых органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций федеральному законодательству, регулирующему трудовые правоотношения. В соответствии с установленной

целью прокурорского надзора в исследуемой сфере автором определены общие, специальные и ситуационные (текущие) задачи деятельности органов прокуратуры.

3. Доказано, что в настоящее время деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере труда следует строить на основе дифференцированного подхода, акцентируя внимание на наиболее актуальных направлениях прокурорского надзора. При этом полное смещение приоритетов надзорной деятельности прокуратуры в исследуемой сфере на решение только лишь ситуационных задач нецелесообразно.

Среди основных направлений прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере труда выделяется надзор за соблюдением прав граждан на защиту от дискриминации (включая право на защиту от моббинга и сексуальных домогательств), защиту профсоюзных прав граждан, прав граждан, работающих по гражданско-правовым договорам и работников, занятых в сфере малого бизнеса, надзор за соблюдением трудовых прав граждан физическими лицами-работодателями, всех указанных в Трудовом кодексе Российской Федерации категорий.

4. В целях совершенствования правовых основ прокурорского надзора за соответствием федеральному законодательству нормативных правовых актов в сфере труда представляется необходимым:

- внести изменения в Закон о прокуратуре (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 21 и др.) , где слова «исполнение законов» заменить словами «исполнение законодательства»;

- установить общую норму, регулирующую аналитическую деятельность прокуратуры и охватывающую понятие мониторинга состояния законности, дополнив главу 1 раздела 3 Закона о прокуратуре ст. 25.2, устанавливающей такую задачу органов прокуратуры, как проведение мониторинга правоприменительной практики и законодательства, а также регламентирующей аналитическую деятельность органов прокуратуры;

- расширить перечень поднадзорных субъектов, включив в него физических лиц-работодателей, установленных ст. 20 ТК РФ;

- внести в ст. 25.1 Закона о прокуратуре изменения, предусматривающие возможность применять предостережение к руководителям коммерческих организаций и некоммерческих организаций, а также физическим лицам;

- дополнить ст. 24 Закона о прокуратуре положениями о сроках реагирования на представление прокурора (предостережение должно быть рассмотрено безотлагательно) и обязательном уведомлении прокурора о результатах рассмотрения предостережения;

- дополнить перечень мер реагирования прокурора правом наложения «вето» областного (республиканского) прокурора на применение в целом или частично региональных и локальных нормативных актов, полностью или частично противоречащих федеральному законодательству;

- дополнить главу 19 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации статьей, предусматривающей административную ответственность лиц, виновных в издании регионального или локального нормативного акта, противоречащего федеральному законодательству.

5. В целях совершенствования организации прокурорского надзора за соответствием федеральному законодательству нормативных правовых актов в сфере труда предлагается:

- перейти от практики реагирования на допущенные нарушения трудовых прав граждан к их предупреждению и профилактике причин правонарушений, делая акцент на проведение превентивных мер, сопряженных с усилением аналитической деятельности прокуратуры и мониторингом состояния законности в сфере труда, разработкой системы индикаторов;

- проводить предварительную юридическую экспертизу проектов нормативных правовых актов и их согласование с субъектами нормотворческой деятельности;

- способствовать составлению субъектами нормотворчества планов и программ проектов нормативных правовых актов, а также правовых прогнозов;

- конкретизировать задачи надзорной деятельности прокуратуры за соответствием правовых актов, издаваемых органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (локальных правовых актов), региональных и местных коллективных договоров, соглашений федеральному законодательству посредством издания соответствующего указания Генерального прокурора РФ;

- выделить (создать) в структурах Управления по надзору за соблюдением прав и свобод граждан Генеральной прокуратуры; отделов по надзору за исполнением федерального законодательства (отделов по соблюдению социальных прав граждан и т.п.) субъектов РФ и прокуратур районного и городского уровня подразделения, осуществляющие исключительно надзор за соблюдением трудовых прав граждан, отнеся к их компетенции: надзор за исполнением трудового законодательства органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; надзор за соблюдением трудовых прав граждан в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов контроля, их должностных лиц, а также органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций; координацию деятельности иных органов государственного надзора и контроля, призванных обеспечить соблюдение трудовых прав граждан (территориальных органов Федеральной службы по труду и занятости).

6. Выделен ряд организационно-правовых форм и методов деятельности прокуратуры по соблюдению работодателями трудового законодательства: 1) проведение проверок; 2) применение актов прокурорского реагирования (протест, представление, предостережение,

постановление и др.); 3) устные обращения к работодателям в связи с выявленными нарушениями трудового законодательства; 4) участие в общественных слушаниях по вопросам соблюдения трудовых прав граждан; 5) проведение межведомственных совещаний (в прокуратуре и исполнительных органах) с обязательным участием должностных лиц и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций (работодателей); 6) проведение встреч с трудовыми коллективами предприятий и организаций на подведомственной территории; 7) выступление в средствах массовой информации, в том числе с заявлениями и разъяснениями освещением по вопросам соблюдения законности по вопросам в сфере труда (с активным использованием Интернет-ресурсов); 8) организация наблюдательных советов на подведомственной территории с участием представителей профсоюзов, органов местного управления, органов контроля (трудовых инспекций), а также работодателей, допустивших нарушения трудового законодательства.

7. Определено, что основными видами проверок в сфере труда и их содержанием являются:

- целевая проверка: 1) исполнения конкретных норм трудового законодательства (трудовых прав граждан, принципов регулирования трудового законодательства; 2) соблюдения конкретных трудовых прав граждан; 3) соответствия нормативных правовых актов и локальных правовых актов конкретным нормам федерального трудового законодательства;

- комплексная проверка: 1) исполнения всей совокупности норм трудового законодательства; 2) соблюдения всей совокупности трудовых прав граждан, установленных законодательством; 3) соответствия нормативных правовых актов и локальных правовых актов конкретным нормам федерального трудового законодательства;

- сквозная проверка, охватывающая основную часть или полностью всех юридических и физических лиц-работодателей по определенным сферам деятельности и юридическим формам организации;

- контрольная (повторная) проверка, имеющая целью удостовериться в фактическом устранении ранее выявленных нарушений трудового законодательства и причин, им способствующих, а также осуществления усиленного надзора за нарушителями трудового законодательства.

8. Обосновано содержание методики проведения прокурорской проверки в сфере труда, при разработке которой предлагается учитывать ряд определяющих факторов:

- основные составляющие предмета надзора: а) надзор за исполнением федерального трудового законодательства; б) надзор за соблюдением трудовых прав граждан; в) надзор за соответствием нормативных правовых актов федеральному трудовому законодательству;

- субъекты правоприменения: а) организационная форма и (юридические лица публичного права, юридические лица частного права, физические лица); б) категория ведения бизнеса (крупный, средний и малый бизнес); в) сфера деятельности (производство, торговля, сфера обслуживания и т.п.); г) количество занятых работников (например, градообразующие); д) репутация (мнение может формироваться с учетом общественного мнения, информации средств массовой информации, обращений и жалоб);

- объекты правоприменения: а) категории работников: пенсионеры; женщины, несовершеннолетние, инвалиды, трудовые мигранты, государственные служащие, молодежь (студенты); б) категория трудовых прав: коллективные, индивидуальные; в) основные виды трудовых прав;

- виды правонарушений: а) общие ( издание нормативных актов, несоответствующих трудовому законодательству; нарушение трудовых прав граждан; нарушение принципов регулирования трудовых отношений); б) основные типы правонарушений в сфере труда (невыплата заработной платы, незаконное увольнение, трудовая дискриминация и др.);

- приоритетные направления, установленные правительственными и ведомственными программами и нормативными правовыми актами.

**Теоретическая и практическая значимость диссертации** определяется ее актуальностью и полученными результатами комплексного исследования организационно-правовых аспектов осуществления прокурорского надзора за законностью в сфере труда. Исследование содержит рекомендации применения новейших форм и методов прокурорских проверок в указанной сфере.

Рекомендации по совершенствованию прокурорского надзора за законностью правовых актов будут полезны руководителям прокуратур, судов и других органов в деле обеспечения законности и правопорядка.

Диссертационный материал может быть использован в учебных целях при преподавании курсов «Теория государства и права», «Правоохранительные органы», «Прокурорский надзор», «Трудовое право», а также для чтения спецкурса «Прокурорский надзор в сфере труда».

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертации обсуждены и одобрены на заседании кафедры уголовно-правовых дисциплин МосГУ и нашли свое отражение в четырех опубликованных печатных работах. Автор выступал с сообщениями по теме диссертации на научно-практических конференциях: 3-ей ежегодной конференции Ассоциации «Юристы за трудовые права» (Москва, 15-16 мая 2009 г.), 4-ой Профессиональной конференции «Трудовое право: актуальные вопросы и лучшие практики» (Москва, 26 ноября 2010 г.). Выводы и результаты исследования применялись в практической деятельности автора.

**Объем и структура работы** определена задачами и логикой проведенного исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка литературы, приложения.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновываются выбор темы, ее актуальность, определяются цель и задачи диссертационного исследования, его объект и предмет, излагается методологическая основа, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

**В первой главе – «Теоретико – правовые основы прокурорского надзора за законностью в сфере трудового права»** рассматривается понятие прокурорского надзора и законности в современном российском государстве, роль прокурорского надзора как особой разновидности обеспечения гарантий законности; дается правовая оценка законности в сфере трудового права как объекта прокурорского надзора, а также разрешаются вопросы содержания деятельности прокуратуры.

*Первый параграф первой главы - «Прокурорский надзор как особая разновидность обеспечения гарантий законности: сущность, содержание деятельности, правовое регулирование»* посвящен исследованию понятия законности в современном российском государстве, а также роли прокуратуры как правоохранительного органа в обеспечении гарантий законности.

В существующей ныне системе законодательства параллельно процессам интеграции идет процесс дифференциации, это связано с федеральным устройством нашей страны. Большинство изменений, наиболее часто происходящих на практике, касаются принятия подзаконных либо локальных нормативных актов.

В современных условиях прокуратура, не входя ни в одну из ветвей власти, берет на себя функцию одного из элементов системы сдержек и противовесов и путем применения мер к устранению нарушений закона обеспечивает деятельность каждой ветви власти в рамках своего конституционного поля.



Органы прокуратуры занимают в системе специально-юридических гарантий законности особое место. Главное их назначение заключается в надзоре за точным и единообразным исполнением законов, своевременном выявлении, предупреждении и пресечении правонарушений. Однако предпочтение следует отдавать проверкам законности актов по месту их принятия или издания как наиболее эффективному способу, обеспечивающему полноту выявления нарушений законов.

Прокуратура, с одной стороны, призвана обеспечить высокий уровень законности, с другой - в процессе осуществления своих полномочий обязана сама строго соблюдать предписания юридических норм, регулирующих ее деятельность. Это накладывает особую ответственность и определяет большую значимость прокуратуры в структуре государственного механизма.

В существующих условиях прокурорский надзор - почти единственный способ корректировки нормотворческой деятельности местных органов власти, приближения ее к общефедеральным стандартам. Надзор за законностью правовых актов остается стержнем проверочной деятельности прокуроров на всех направлениях. Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства и его целесообразная организация предполагают, что одной из основных задач прокуратуры является надзор именно за соблюдением иерархии нормативных актов Российской Федерации.

Развитие правовой системы в России неотделимо от усиления прокурорского надзора и совершенствования деятельности прокуратуры. Правозащитная деятельность прокуратуры должна реализовываться по приоритетным направлениям обеспечения реальной охраны прав и свобод человека и гражданина, а прокурорский надзор за исполнением законов участниками трудовых правоотношений должен быть приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации в целях соблюдения ими законности, повышения эффективности их деятельности.

*Второй параграф первой главы - «Законность в сфере трудового права как объект прокурорского надзора» посвящен анализу методологического аспекта законности, а именно: законности правовых актов, ее понятию, юридической природе, признаков, а также необходимости соответствия локальных нормативных актов, регламентирующих трудовые правоотношения федеральному трудовому законодательству. В данном параграфе автор, в том числе, определяет основные проблемы, возникающие в сфере трудовых правоотношений сегодня.*

Исследуя понятие законности для правового государства, отмечается, что содержание законности в настоящее время можно уточнить следующими признаками: речь должна идти о соблюдении не предписаний нормативных актов, а правовых норм, то есть права в целом, в том числе и подзаконных, локальных нормативных актов, а также правовых обычаев; законность должна характеризовать не только поведение лиц, но и соответствие закона праву. Законность правовых актов, т.е. их юридическая природа, признаки, а также необходимость соответствия локальных нормативных актов, регламентирующих трудовые правоотношения федеральному трудовому законодательству, есть важнейший методологический аспект законности. Автор отстаивает взгляд на законность, как на совокупность исполнения правовых норм любого уровня при условии их соответствия не только конституционным принципам демократии и выполнения требований норм права всеми субъектами, включая государственные органы, санкционирующие или создающие эти нормы, но и соответствия локальных нормативных актов вышестоящим.

На основании ретроспективного анализа дефиниции «законность», автор делает вывод о том, что законность в сфере трудового права, которая представляет собой сложное социально-правовое явление, охватывающее не только принцип, метод и режим безусловного и точного исполнения законов и основанных на них подзаконных и локальных нормативных актов всеми без исключения, но и качество самих законов, правотворческую и

правоприменительную деятельность государственных органов и в этом смысле является объектом прокурорского надзора.

В свою очередь, прокуратура в системе государственных органов, призванных соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, в том числе право на труд, и сопутствующие им права и законные интересы, занимает одно из ведущих мест. Комплексный подход в защите трудовых прав и свобод способствует развитию идеи необходимости защиты прав всех субъектов трудового права, а не только работников.

**Вторая глава - «Организация прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства»** посвящена исследованию деятельности органов прокуратуры по надзору за соответствием федеральному законодательству нормативных правовых актов в сфере труда, организационно-правовых форм и методов деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением работодателями трудового законодательства.

*В первом параграфе второй главы - «Деятельность органов прокуратуры по надзору за соответствием федеральному законодательству нормативных правовых актов в сфере труда»* автор определяет пределы прокурорского надзора в части определения круга поднадзорных нормативных правовых актов, а также анализирует цели и задачи надзора за соответствием федеральному законодательству нормативных правовых актов в сфере труда.

Рассмотрев нормативные акты Генеральной прокуратуры РФ, в работе сделан вывод о том, что сегодня задачи деятельности органов прокуратуры по надзору за соответствием правовых актов, издаваемых органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, физических лиц (локальных правовых актов), региональных и местных коллективных договоров, соглашений, в том числе и в сфере труда федеральному законодательству, Приказами Генерального прокурора РФ не конкретизированы.

Определяется, что прокурорский надзор является особой разновидностью юридических гарантий законности правовых актов в

области трудового права. В качестве цели прокурорского надзора за соответствием федеральному законодательству нормативных правовых актов в сфере труда выступает обеспечение средствами прокурорского надзора соответствия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов органов законодательной (представительной) и исполнительной властей субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, региональных и местных коллективных договоров, соглашений и локальных нормативных актов, издаваемых органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций федеральному законодательству, регулирующие трудовые правоотношения. В соответствии с установленной целью прокурорского надзора в исследуемой сфере автором выделены общие, специальные и ситуационные (текущие) задачи деятельности органов прокуратуры

В целях совершенствования правовых основ прокурорского надзора за соответствием федеральному законодательству нормативных правовых актов в сфере труда автор разработал и обосновал ряд предложений по внесению изменений в законодательство, регулирующее данную сферу отношений.

*Второй параграф второй главы* - «Организационно-правовые формы и методы деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением работодателями трудового законодательства» посвящен исследованию понятия «работодатель», проводится анализ ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих прокурорский надзор в сфере трудового права, а также рассматриваются основные организационно-правовые формы и методы реагирования, характерные для надзора прокуратуры за законностью в сфере труда.

В целях осуществления прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере труда и занятости, выделяются следующие категории работодателей: государственные органы (юридические лица публичного

права); юридические лица и организации частного права; физические лица: зарегистрированные в установленном законом порядке в качестве предпринимателей; осуществляющие в нарушение требований законодательства предпринимательскую деятельность без государственной регистрации и (или) лицензирования; работодатели - физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями (трудовые отношения - личное обслуживание и помощь по ведению домашнего хозяйства).

Выбор основных направлений прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере трудового права в условиях финансового кризиса очевиден и обусловлен рядом объективных факторов. На основании анализа ведомственных нормативных актов Генеральной прокуратуры формулируется вывод о том, что сегодня основными направлениями прокурорского надзора в сфере труда и занятости являются (в порядке приоритетности): 1) соблюдение прав граждан на своевременную и в полном объеме выплату заработной платы; 2) соблюдение прав граждан на защиту от безработицы и содействие в трудоустройстве, 3) соблюдение прав граждан по выплате выходного пособия, обеспечению гарантий и компенсаций, связанных с расторжением трудового договора; 4) обеспечение прав трудовых мигрантов; 5) обеспечение прав граждан на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены. Однако, осуществляя надзор по данным направлениям необходимо совершенствовать надзор и за соблюдением других гарантированных трудовых прав граждан, принципов регулирования трудовых отношений, установленных законодательством (ст. 2 ТК РФ) и не смещать приоритеты надзорной деятельности прокуратуры в исследуемой сфере на решение лишь ситуационных задач.

Рассматривая такие распространенные формы прокурорского реагирования как вынесение протеста прокурора, внесение представления об устранении нарушений, обращение в суд, вынесение предостережения, автор отмечает, что: 1) эффективность протеста во многом определяется требованиями, изложенными в нем; 2) предостережение о недопустимости

нарушения закона сегодня может стать одной из важнейших профилактических мер по надзору за законностью в сфере труда. На сегодняшний день применение данной меры необоснованно сужена законодателем, что в том числе негативно отражается на соблюдении трудовых прав граждан.

На основании исследования, проведенного в настоящем параграфе, автор предлагает методы деятельности прокуратуры по соблюдению работодателями трудового законодательства. Приводятся факторы, от которых зависит эффективность данных методов.

Сегодня среди наиболее актуальных направлений прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере труда особо выделяется надзор за соблюдением прав граждан на защиту от дискриминации в сфере труда, защиту профсоюзных прав граждан, прав граждан, работающих по гражданско-правовым договорам и работникам, занятым в сфере малого бизнеса, надзор за соблюдением трудовых прав граждан физическими лицами-работодателями.

По результатам исследования, проведенного в настоящем параграфе, автором выявлены организационно-правовые формы и методы деятельности прокуратуры по соблюдению работодателями трудового законодательства.

**В третьей главе – «Методическое обеспечение деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере труда»** рассматриваются вопросы тактики организации прокурорского надзора в сфере труда, проведения прокурорских проверок и повышения их эффективности.

*В первом параграфе третьей главы - «Прокурорская проверка как основная форма выявления нарушений трудового законодательства»* исследуются различные точки зрения на содержание тактики прокурорского надзора в сфере труда, которая автором понимается как определение и реализация прокурором методов и приемов организации деятельности по осуществлению прокурорского надзора за исполнением федерального

законодательства, соблюдением трудовых прав граждан юридическими лицами публичного права, юридическими лицами частного права, физическими лицами, а также соответствие правовых актов законодательству, издаваемых вышеуказанными лицами.

Среди всего арсенала форм осуществления прокурорского надзора, именно прокурорская проверка является основополагающим и, безусловно, приоритетным правовым средством выявления и пресечения нарушений трудового законодательства и устранения обстоятельств, им способствующих.

Однако прокурорско-надзорные действия, осуществляемые в рамках прокурорской проверки, в том числе осуществляемые с использованием научно-технических средств, регулируются Законом о прокуратуре, нормативными актами Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации неполно и не имеют единой систематизированной нормативной правовой основы.

В целях обеспечения единообразного и точного применения норм законодательства, регулирующих проведение прокурорских проверок, предлагается конкретизировать смысл дефиниции «прокурорская проверка» путем легального толкования в Законе «О прокуратуре» установив, что прокурорская проверка является основным методом надзорной деятельности прокурора, а также закрепить основные цели прокурорской проверки и порядок ее проведения.

*Второй параграф третьей главы – «Совершенствование методики проведения прокурорских проверок в сфере труда» посвящен исследованию вопросов методического обеспечения деятельности прокуратуры в исследуемой сфере, методики и тактики проведения прокурорских проверок в целом и в сфере труда и занятости граждан в частности, а также вопроов планирования прокурорской деятельности.*

На основании исследования, проведенного в настоящем параграфе, автор: 1) вносит предложения, направленные на совершенствование

методики проведения прокурорских проверок в сфере труда и занятости граждан; 2) разрабатывает и обосновывает структуру основных элементов частных тактик и методик осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере труда и занятости в целом, и надзора за соблюдением такого трудового права гражданина, как право на защиту от трудовой дискриминации; 3) предлагает классификацию прокурорских проверок в сфере труда и занятости; 4) делает вывод о том, что методика проведения проверок в сфере труда и занятости должна разрабатываться с учетом типов проверки, а также с учетом ряда факторов.

В заключении формируются и обобщаются основные выводы диссертационного исследования, представляющие, по мнению диссертанта, наибольший интерес, вносятся теоретические и практические предложения, в том числе по совершенствованию законодательства, регулирующего данную сферу правоотношений.

**По теме диссертации опубликованы следующие:**

***Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:***

1. *Вишневская А.Е.* Прокурорский надзор как особая разновидность юридических гарантий законности правовых актов // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 7. С.128-130. – 0,3 п.л.

2. *Вишневская А.Е.* Прокурорский надзор за соблюдением законности в сфере труда и занятости // Вестник Академии экономической безопасности. 2011. № 3. С. 105-107.– 0,4 п.л.

***Научные статьи, опубликованные в иных научных изданиях:***

3. *Вишневская А.Е.* Современные принципы прокурорской надзорно-охранительной деятельности // Право и Защита. 2009. № 8-9. С.54-56. - 0, 4 п.л.

4. *Вишневская А.Е.* Методика проведения прокурорских проверок в сфере труда и занятости граждан // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2011. № 1. С. 87-92. – 0,5 п.л.



Подписано в печать 16.05.2011 г. Заказ № \_\_\_\_\_  
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.  
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»  
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.