

УДК 343.167

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-3-23-27

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРЕДМЕТА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЛИЧНОСТИ НА ТРУД

ТИШКОВ Даниил Сергеевич*

✉ danila-pes@mail.ru

Ул. Красноармейская, 17а, Орёл, 302040, Россия

Аннотация. В статье определено место надзорной функции в системе функций органов прокуратуры Российской Федерации как одной из приоритетных отраслей прокурорского надзора. Рассмотрено правовое регулирование прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод граждан Российской Федерации. На основании результатов системного анализа норм действующего законодательства автор раскрывает особенности предмета прокурорского надзора за соблюдением конституционного права граждан на труд. Высказано предположение о необходимости внесения изменений в организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации в целях повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением конституционного права личности на труд.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституционные гарантии, права и свободы личности, право на труд, прокуратура, прокурорский надзор.

Some Specific Features of the Object of Prosecutorial Supervision over the Observance of Constitutional Rights of the Individual to Work

Tishkov Daniil S.**

✉ danila-pes@mail.ru

17a Krasnoarmeyskaya st., Orel, 302040, Russia

Abstract. The article defines the place of supervision functions within the system of the functions of prosecution bodies of the Russian Federation as one of the priority sectors of prosecutorial supervision. The legal regulation of prosecutorial supervision of the rights and freedoms of Russian Federation citizens is examined. The Author reveals the specific features of the subject of prosecutorial supervision in compliance with the constitutional rights of the individual to work based on the results of the current legislation system analysis. The assumption of the need for changes to the Prosecutor General of the Russian Federation organizational and administrative documents in order to increase the efficiency of prosecutorial supervision over the observance of individual's constitutional rights to work is expressed.

Keywords: the Constitution of the Russian Federation, constitutional guarantees, individual rights and freedoms, the right of the individual to work, the Prosecutor's office, the prosecutorial supervision.

Конституция Российской Федерации признает права и свободы человека и гражданина одной из основ конституционного строя, придает им высшую юридическую силу и силу прямого действия. Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. способствовало изменению

соотношения интересов личности и государства, так как было признано доминирующее положение граждан в отношениях с государственными институтами [4].

Вместе с тем очевидно, что только лишь юридическое провозглашение прав и свобод

* Прокурор отдела по надзору за соблюдением прав и свобод граждан управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Орловской области.

** Prosecutor of the Department of Supervision of the Observance of the Rights of Citizens of the Department for Supervision over Execution of Federal Legislation of the Prosecutor's Office of the Orel region.

личности высшей ценностью в государстве не является достаточным для отнесения государства как публичной формы политической власти к числу правовых. Сущность правового государства заключается в том, чтобы воплотить нормы о правовом статусе личности в практическую деятельность коллективных и индивидуальных субъектов правоотношений. Поэтому в условиях, когда идея приоритета права над государством становится господствующей в жизни общества, роль юридических гарантий законности приобретает первостепенное значение [1, с. 41].

Одним из элементов государственной деятельности по реализации конституционных норм о защите прав и свобод граждан является деятельность органов прокуратуры Российской Федерации, занимающих особое место в конституционной системе защиты прав и свобод личности. Статьей 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации») определено, что прокуратура Российской Федерации является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

К целям деятельности прокуратуры относятся обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Одной из функций, выполняемых органами прокуратуры для достижения законодательно определенных целей, является надзорная функция. Данная функция, по мнению некоторых ученых, является базовой в системе функций, осуществляемых органами и учреждениями, входящими в систему прокуратуры Российской Федерации [3].

Законодателем определены отрасли надзора, к которым, согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», относятся: надзор за исполнением законов и законностью правовых актов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществля-

ющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов судебными приставами; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Каждая отрасль прокурорского надзора имеет свой предмет, объекты надзорной деятельности, а также обладающие соответствующей спецификой полномочия прокурора. Одной из отраслей прокурорского надзора является надзор за соблюдением прав и свобод граждан. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»² надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина определен как основное направление деятельности органов прокуратуры [5, с. 13]. Осуществление надзорной функции органов прокуратуры Российской Федерации должно приводить к обеспечению защищенности конституционных прав и свобод человека и гражданина как элементов правового статуса личности в России.

Одним из элементов института прокурорского надзора является его предмет. Е. Р. Ергашев определяет предмет прокурорского надзора как специфическую деятельность органов прокуратуры Российской Федерации, направленную на исполнение поднадзорными субъектами определенного вида законодательства [3, с. 19].

Данное определение предмета прокурорского надзора представляется весьма спорным. Анализ законодательных положений позволяет определить прокурорский надзор как системную деятельность, в ходе которой используются специфические формы и методы, направленные на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Исходя из данного определения, не представляется возможным отождествить как юридические понятия, так и правовые институты «предмет прокурорского надзора» и «прокурорский надзор».

¹ URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² *Законность*. 2008. № 3.

Обширная совокупность общественных отношений имеет четкую правовую регламентацию, установленную законодателем с учетом исторического опыта. Так, законодатель детально регламентировал порядок получения гражданами образования в Российской Федерации, избирательный процесс, порядок осуществления уголовного преследования граждан. Вместе с тем общественные отношения, возникающие в повседневной жизни, могут отличаться от их законодательной модели, что неукоснительно приводит к дисбалансу жизни общества, нарушению интересов граждан и государства. При изложенных обстоятельствах именно проверка соотношения фактических общественных отношений с их законодательной моделью и составляет предмет прокурорского надзора.

С учетом изложенного предметом прокурорского надзора является процедура реализации субъектами правоотношений предоставленных им прав и исполнение возложенных обязанностей в строгом соответствии с нормативными предписаниями, исходящими от органов законодательной (представительной) власти.

Характеризуя прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан как одну из важнейших составляющих деятельности государства, следует отметить, что, согласно ч. 1 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предметом данной отрасли является соблюдение прав и свобод человека и гражданина поднадзорными объектами. К их числу отнесены федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления и их должностные лица. Кроме того, органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют надзор за соблюдением прав и свобод граждан в деятельности органов военного управления, органов контроля и их должностных лиц.

Наряду с вышепоименованными субъектами правоотношений прокурорскими проверками соблюдения прав и свобод граждан охвачены также субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органы управления и руко-

водители коммерческих и некоммерческих организаций.

В Российской Федерации граждане наделены целым комплексом прав и свобод, имеющих различную сущность и правовую природу. С учетом данных обстоятельств законодателем осуществляется дифференцированный подход в регулировании порядка их осуществления. Это, в свою очередь, обуславливает необходимость аналогичного подхода к определению предмета надзора за соблюдением соответствующих прав и свобод граждан.

Одним из элементов правового статуса личности в России является право каждого на труд, закрепленное ст. 37 Конституции Российской Федерации. Трудовая деятельность граждан обладает особой значимостью, поскольку, во-первых, она приводит к созданию материальных и духовных ценностей, с помощью которых удовлетворяются потребности членов общества, и, во-вторых, обеспечивает существование и развитие экономической подсистемы общества. Согласно данным Росстата, по состоянию на февраль 2017 г. численность рабочей силы в России составила 75,5 млн человек, из которых 73,3 млн человек трудоустроены³. Исходя из того что, согласно официальным данным Росстата, численность населения Российской Федерации составляет 146,8 млн человек, в трудовые правоотношения вовлечено 50 % численности проживающего на территории Российской Федерации населения. Таким образом, соблюдение конституционного права граждан на труд непосредственно затрагивает интересы половины населения России.

Немаловажную роль в обеспечении соблюдения конституционного права граждан на труд играет прокурорский надзор. Вместе с тем в настоящее время в действующих нормативно-правовых актах, включая организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, отсутствует определение предмета прокурорского надзора за соблюдением конституционного права граждан на труд, что во многом обусловлено отсутствием в нормативно-правовых актах толкования понятия «право на труд».

Системный анализ норм действующего законодательства позволяет определить право на труд как обеспеченную государством, основанную

³ URL : http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_01/IssWWW.exe/Stg/d02/3-2.doc

на свободном волеизъявлении личности возможность каждого осуществлять трудовую деятельность в установленных законом формах и пользоваться системой государственных гарантий, обеспеченных в соответствии с нормами международного права. С учетом данного понимания сущности конституционного права личности на труд предмет прокурорского надзора за соблюдением указанного права образует деятельность субъектов трудовых правоотношений по исполнению установленных законодательством о труде требований, регламентирующих процедуру реализации гражданами их конституционного права на труд.

Следует отметить, что в силу специфики трудовой деятельности человека правовые предписания, регулирующие порядок ее осуществления, содержатся в объемном массиве нормативно-правовых актов, исполнение которых непосредственно влияет на степень гарантированности рассматриваемого права. основополагающие элементы права на труд содержатся в ст. 37 Конституции Российской Федерации и получили более широкое регулирование в Трудовом кодексе Российской Федерации и федеральных законах, к числу которых относятся, например, Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» и Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда».

Кроме того, в рамках надзорной деятельности органов прокуратуры нередко дается оценка соблюдению поднадзорными субъектами требований подзаконных нормативно-правовых актов в сфере труда. К ним относятся в том числе постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 г. № 749 «Об особенностях направления работников в служебные командировки», приказ Минтруда России от 14 ноября 2016 г. № 635н «Об утверждении Правил по охране труда на городском электрическом транспорте».

Стоит также отметить, что предмет прокурорского надзора за соблюдением конституционного права на труд образуют различные составляющие трудовой деятельности. Так, соблюдение права на труд предполагает, например, своевременную и в полном объеме выплату заработной платы, предоставление ежегодного оплачиваемого отпуска работнику, обеспечение спецодеж-

дой, а также создание безопасных условий труда. Учитывая данные обстоятельства, прокурорский надзор за соблюдением конституционного права на труд должен носить комплексный характер, обеспечивающий предупреждение нарушений законодательства о труде.

В рамках прокурорского надзора за соблюдением конституционного права личности на труд особое внимание уделяется прежде всего работодателям как субъектам трудовых правоотношений. Наряду с этим в предмет надзора за соблюдением права на труд также входит деятельность органов Федеральной службы по труду и занятости при осуществлении контрольных мероприятий, а также при рассмотрении обращений граждан о нарушении их права на труд. Кроме того, в рамках рассматриваемой отрасли надзора проверке подвергается полнота мер, принимаемых контролирующим органом в целях восстановления права граждан на труд.

В заключение необходимо отметить, что предмет надзора является необходимой составляющей института надзорной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Четкое определение элементов, образующих предмет той или иной отрасли надзора, необходимо для обеспечения результативности мер прокурорского реагирования.

Надзор органов прокуратуры Российской Федерации играет существенную роль в обеспечении соблюдения конституционных и иных нормативных предписаний, посвященных осуществлению трудовой деятельности граждан. Принимаемые меры реагирования способствуют прежде всего восстановлению нарушенного права на труд, привлечению виновных в допущенных нарушениях лиц к установленной законом ответственности, а также предупреждению новых нарушений законодательства о труде.

Вместе с тем отсутствие нормативного определения предмета надзора за соблюдением конституционного права личности на труд нередко препятствует эффективности деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. В связи с этим в целях повышения эффективности надзора представляется целесообразным закрепить предмет надзора за соблюдением конституционного права личности на труд в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации.

Список литературы

1. Анохин Ю. В., Дуров А. И. Гарантии прав человека как важнейший показатель законности // Алтайский юридический вестник. 2016. № 1 (13). С. 37–42.
2. Гулягин А. Ю. Правовая природа функций прокуратуры // Российская юстиция. 2011. № 11. С. 50–54.
3. Ергашев Е. Р. К вопросу о понятии и признаках предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 16–21.
4. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / И. А. Алжеев [и др.] ; отв. ред. С. И. Носов. М. : Статут, 2014. 391 с.
5. Паламарчук А. В. Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в социальной сфере // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан : сб. метод. материалов. М. : Изд-во Ген. прокуратуры Рос. Федерации, Академии Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. С. 11–21.

References

1. Anokhin Yu. V., Durov A. I. Garantii prav cheloveka kak vazhneishii pokazatel' zakonnosti [Human Rights Guarantees as the Most Important Indicator of Legitimacy]. *Altaiiskii yuridicheskii vestnik – Altai Law Journal*, 2016, no. 1 (13), pp. 37–42.
2. Gulyagin A. Yu. Pravovaya priroda funktsii prokuratury [The Legal Nature of the Functions of Prosecutor]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justitia*, 2011, no. 11, pp. 50–54.
3. Ergashev E. R. K voprosu o ponyatii i priznakakh predmeta i ob'ekta prokurorskogo nadzora za soblyudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina [On the Notion and Features of the Object of Public Prosecutors Supervision Over Human and Citizens Rights and Freedoms Observance]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika – Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2011, no. 11, pp. 16–21.
4. Alzheev I. A., Nosov S. I. (Ed.). *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional Law of the Russian Federation]. Moscow, Statut Publ., 2014. 391 p.
5. Palamarchuk A. V. Tseli i zadachi prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov v sotsial'noi sfere [The Goals and Objectives of the Prosecutor's Supervision over Execution of Laws in Social Sphere]. *Prokurorskii nadzor za soblyudeniem sotsial'nykh prav grazhdan – Prosecutorial Supervision over the Observance of the Social Rights of Citizens*. Moscow, Publ., 2013, pp. 11–21.