

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВЫХ ПРАВ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

И.В. Рыбакова, канд. экон. наук, доцент

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н.И. Лобачевского

(Россия, г. Нижний Новгород)

DOI:10.24412/2500-1000-2026-2-2-228-232

***Аннотация.** В статье рассматриваются теоретические и организационно-правовые аспекты прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан. Анализируются понятие, цели, предмет и пределы данного направления надзорной деятельности, а также его место в системе функций прокуратуры. Особое внимание уделяется методике проведения прокурорских проверок в сфере труда и охраны труда, системе полномочий прокурора и его взаимодействию с иными контролирующими органами. На основе анализа Приказа Генпрокуратуры от 05.02.2024 № 98 выделены приоритетные направления надзора на современном этапе.*

***Ключевые слова:** прокурорский надзор; трудовое законодательство; охрана труда; предмет надзора; прокурорская проверка; полномочия прокурора.*

Нарушение трудового законодательства остается одной из негативных тенденций в российском обществе. Проблемы неформальной занятости, неофициальных выплат заработной платы, подмены трудовых договоров договорами гражданско-правового характера влекут серьезные последствия как для работников, лишенных социальных гарантий, так и для государства в целом. В этих условиях особое значение приобретает деятельность органов прокуратуры как универсального механизма защиты конституционных прав граждан на труд и безопасные условия труда.

Прокурорский надзор за соблюдением трудовых прав прямо не выделен в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2201-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ «О прокуратуре РФ») как самостоятельная функция, а входит в состав такого направления, как надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В науке и практике это направление рассматривается как достаточно динамичное, поскольку его приоритетность меняется в зависимости от социально-экономической ситуации в стране [1].

Анализ ведомственных приказов наглядно демонстрирует эту динамику. Так, если в Приказе Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 [2] акцент был сделан на надзоре за исполнением трудового законодательства в целом, то новый Приказ Генпрокуратуры России от 05.02.2024 № 98 «Об орга-

низации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» [3] (далее – Приказ Генпрокуратуры № 98) конкретизирует приоритетное направление надзорной деятельности. В условиях сложной внешнеэкономической обстановки и влияния санкций на развитие Российской Федерации приоритетным направлением определен надзор за соблюдением трудовых прав социально незащищенных категорий граждан: пенсионного и предпенсионного возраста, беременных женщин, многодетных, одиноких матерей и отцов, инвалидов, несовершеннолетних, молодежи. Особо выделены работники стратегических, системо- и градообразующих предприятий, организаций в сфере информационных технологий, производящих социально значимые товары и медицинское оборудование.

Целями данного надзора выступают: обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и законов в сфере труда; обеспечение единства правового пространства в вопросах применения трудового законодательства; защита трудовых прав граждан от неправомерных действий работодателей и должностных лиц.

Предмет надзора, согласно ст. 26 ФЗ «О прокуратуре РФ», применительно к сфере трудовых отношений приобретает отраслевую специфику и включает следующие ключевые компоненты:

1. Основным предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, но в данном случае – трудовых прав. Это права, закрепленные в Конституции РФ (ст. 37) и детализированные в Трудовом кодексе РФ (далее – ТК РФ) и иных актах, содержащих нормы трудового права.

Прокурор проверяет исполнение конкретных требований трудового законодательства: законность заключения и расторжения трудовых договоров, своевременность и полноту оплаты труда, обеспечение безопасных условий, предоставление отпусков, привлечение к дисциплинарной ответственности и т.д.

2. Список поднадзорных субъектов, представленных в ст. 26 ФЗ «О прокуратуре РФ», в данном контексте означает одно – многообразие работодателей. Предметом надзора является деятельность любого из перечисленных в законе лиц именно в качестве работодателя.

3. Ч. 2 ст. 26 ФЗ «О прокуратуре РФ» запрещает прокуратуре подменять иные государственные органы. В сфере труда главным «иным органом» является Федеральная служба по труду и занятости (далее – Роструд).

Роструд (специальный орган контроля) проверяет техническое соблюдение норм трудового права (охрана труда, оформление документации).

Прокуратура (надзорный орган общей компетенции) проверяет соблюдение прав и свобод и может вмешаться в двух случаях: когда есть нарушение прав конкретного человека (например, жалоба на невыплату зарплаты), либо когда Роструд не принял мер или действует незаконно.

Предметом надзора прокуратуры в рассматриваемой сфере является дополнительная гарантия защиты трудовых прав, особенно в социально значимых случаях (массовые невыплаты, сокрытие несчастных случаев).

4. Прокурор может вмешаться в деятельность организации, если отдельные решения работодателей (сокращения, увольнения) произведены с нарушением предусмотренной законом процедуры и права работников ущемлены. При этом прокурор не имеет права, например, устанавливать работнику размер премии или режим работы.

Проверка соблюдения трудовых прав проводится прокурором на основании поступившей информации (жалобы работника, сообщения СМИ) о фактах нарушения. В ходе проверки прокурор может истребовать документы (расчетные листки, приказы), вызывать должностных лиц для объяснений.

Таким образом, предмет надзора органов прокуратуры за трудовыми отношениями в соответствии со ст. 26 ФЗ «О прокуратуре РФ» представляет собой деятельность работодателей, перечисленных в ч. 1 ст. 26, по соблюдению трудовых прав граждан, гарантированных Конституцией РФ и ТК РФ, осуществляемую в установленных законом пределах (ч. 2 ст. 26) и процедурных рамках (п. 2-15 ст. 21), не подменяющую функции специализированных органов государственного контроля (Роструда).

На основе анализа теоретических подходов и нормативных положений можно сформулировать следующее определение: прокурорский надзор за исполнением законодательства о труде и об охране труда – это динамичное направление деятельности прокуратуры, осуществляемое от имени Российской Федерации специально уполномоченными лицами, состоящее в проверке соблюдения конституционных трудовых прав граждан и исполнения трудового законодательства всеми работодателями и должностными лицами, с целью своевременного выявления, пресечения правонарушений и восстановления нарушенных прав.

Сформулированное определение базируется на анализе соотношения функций и направлений деятельности прокуратуры, положений ст. 1, 21, 26 ФЗ «О прокуратуре РФ», а также на обобщении целей и предмета данного вида надзора, выделенных в юридической литературе и правоприменительной практике.

Отличительной чертой прокурорского надзора является его всеобъемлющий характер: прокурор вправе проверить соблюдение трудовых прав на любом предприятии, в любом учреждении независимо от формы собственности и ведомственной принадлежности.

Пределы надзора закреплены в законе и делятся на общие (запрет вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций и подменять иные контролирующие ор-

ганы) и специальные, конкретизирующие перечень нормативных актов, круг поднадзорных объектов и объем полномочий прокурора.

Ключевым способом выявления нарушений выступает прокурорская проверка. Ее эффективность напрямую зависит от качества подготовки и методически верного проведения. Процесс проверки можно разделить на несколько этапов:

Подготовительный этап. Прокурор изучает нормативно-правовую базу, регулиующую конкретный вопрос (ТК РФ, федеральные законы, подзаконные акты), проводится анализ информации, поступившей в прокуратуру, ознакомление с практикой, характерной для данной ситуации, а также материалы предыдущих проверок данного работодателя. Формируя надзорный материал, готовясь к проверке, сотруднику прокуратуры необходимо установить, привлекалось ли ранее должностное лицо к ответственности за аналогичные нарушения трудового законодательства. Материалы предыдущих проверок изучаются, обращается внимание на то, как руководитель устранил выявленные нарушения, привлек виновных должностных лиц к ответственности. На этом этапе при непосредственном влиянии характера проверки и вопросов, определенных прокурором для выяснения, принимается решение о привлечении специалистов (например, из Роструда, профсоюзов и т.п.).

Проведение проверки. Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров приводят обширный перечень видов прокурорских проверок [4, с. 138]. Многообразие видов проверок позволяет прокурору гибко реагировать на различные ситуации в сфере труда – от планового мониторинга локальных актов до экстренного выезда на место несчастного случая.

Специфика надзора за соблюдением трудовых прав требует преимущественного применения:

- целевых проверок (по жалобам конкретных работников);
- комплексных проверок (когда нарушение трудовых прав сопряжено с иными нарушениями);
- совместных проверок (с ГИТ, Роспотребнадзором, профсоюзами);
- опосредованных проверок (через требование в ГИТ).

Особое значение для надзора за соблюдением трудовых прав имеют:

- проверки, не требующие оснований (анализ локальных актов);
- превентивные проверки (анализ проектов документов);
- контрольные и повторные проверки (оценка реального устранения нарушений).

По форме проведения выделяют документарные и выездные проверки; по периодичности – плановые и внеплановые.

Таким образом, в зависимости от основания и характера проверяемых вопросов при надзоре за исполнением трудового законодательства применяются различные виды проверок.

Согласно новым требованиям – Приказ Генпрокуратуры № 98, в ходе проверок особое внимание уделяется следующим вопросам:

- соблюдение законодательства о проведении специальной оценки условий труда;
- обеспечение работников средствами индивидуальной защиты;
- исключение фактов эксплуатации неисправного оборудования;
- прохождение работниками обучения по охране труда и медицинских осмотров;
- соблюдение порядка расследования несчастных случаев на производстве;
- предоставление гарантий работникам, осуществляющим трудовые функции во вредных условиях труда;
- сохранение среднего заработка и должности на период приостановления работы вследствие нарушения правил охраны труда [5].

При проверке соблюдения трудовых прав наиболее частыми вопросами для выяснения являются: наличие и содержание трудовых договоров (соблюдение письменной формы, обязательных условий, отсутствие ухудшающих положение работника пунктов); правильность ведения табелей учета рабочего времени и оплата сверхурочных работ; своевременность и полнота выплаты заработной платы.

Анализ и принятие решения. Собранные материалы оцениваются, и при выявлении нарушений прокурор избирает меру реагирования. Важно подчеркнуть, что жалобы двух и более лиц на нарушение законодательства об охране труда рассматриваются как основа-

ние для проведения проверки в отношении всех работников организации.

К типичным нарушениям, выявляемым в ходе проверок, относятся: несоблюдение письменной формы трудового договора (ст. 67 ТК РФ), включение в договор условий, ухудшающих положение работника (ст. 57 ТК РФ), незаконные переводы на другую работу (ст. 72 ТК РФ), допуск к работе без обучения по охране труда, а также отсутствие в локальных нормативных актах порядка индексации заработной платы [6].

Для эффективного устранения нарушений законодатель наделил прокурора широким кругом полномочий, закрепленных в ст. 22 и 27 ФЗ «О прокуратуре РФ».

При осуществлении надзора за соблюдением трудовых прав прокурор вправе:

- беспрепятственно входить на территорию проверяемых органов и организаций, иметь доступ к документам и материалам;

- требовать от руководителей предоставления необходимых документов, статистических данных, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

- вызывать должностных лиц и работников для дачи объяснений по поводу нарушений закона;

- истребовать из органов Федеральной налоговой службы Российской Федерации и Федеральной службы по финансовому мониторингу Российской Федерации сведения о наличии признаков вывода денежных средств и иных сомнительных финансовых операций.

По результатам проверки прокурор применяет акты реагирования: протест на незаконный правовой акт; представление об устранении нарушений закона; постановление о возбуждении дела об административном правонарушении (например, по ст. 5.27 КоАП РФ); исковое заявление в суд в порядке ст. 45 ГПК РФ; предостережение о недопустимости нарушения закона.

Особая роль отводится надзору за организациями-банкротами. Прокуроры проверяют исполнение арбитражными управляющими законодательства в части включения задолженности по зарплате в реестр требований кредиторов, взыскания дебиторской задолженности, соблюдения очередности удовлетворения требований кредиторов. При нали-

чии оснований прокуратура вступает в дела о банкротстве.

Важнейшим условием эффективности надзора выступает взаимодействие с другими государственными органами. Основным партнером прокуратуры является Федеральная служба по труду и занятости и ее территориальные органы – государственные инспекции труда (далее – ГИТ).

Взаимодействие осуществляется в нескольких формах: проведение совместных проверок; направление прокурором требований о проведении контрольных мероприятий; участие специалистов ГИТ в прокурорских проверках; информационный обмен.

Приказом Генпрокуратуры № 98 предписано также осуществлять надзор за результатами расследования органами Роструда несчастных случаев. При несоответствии квалификации несчастного случая фактическим обстоятельствам дела прокурор ставит вопрос о проведении дополнительного расследования.

Также прокуратура активно сотрудничает с профсоюзными организациями (совместные приемы, проверки), с центрами занятости населения (обмен информацией о задолженности по зарплате, трудоустройстве несовершеннолетних), с органами Роспотребнадзора (контроль санитарно-гигиенических условий труда) и с органами местного самоуправления (участие в работе межведомственных комиссий по оплате труда). При прокуратурах субъектов РФ созданы и функционируют межведомственные рабочие группы в сфере соблюдения трудовых прав граждан.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о труде и об охране труда представляет собой сложный, многоаспектный институт, занимающий важнейшее место в системе защиты конституционных прав граждан.

Приказ Генпрокуратуры № 98 от 5 февраля 2024 года задает четкие ориентиры: приоритетная защита социально незащищенных категорий граждан, усиленный контроль за охраной труда, активное взаимодействие с иными контролирующими органами, внедрение риск-ориентированного подхода при планировании проверок.

Эффективность данного надзора обеспечивается детально проработанной методикой

проведения проверок, широким набором правовых полномочий прокурора и налаженной системой взаимодействия с иными контрольно-надзорными органами и институтами гражданского общества. Дальнейшее совершенствование

организации работы прокуратуры в исследуемой сфере будет способствовать укреплению законности и снижению уровня нарушений трудовых прав граждан в Российской Федерации.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 29.12.2025 № 533-ФЗ) «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/.

2. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 10.09.2024) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // СПС «КонсультантПлюс». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75181/.

3. Приказ Генпрокуратуры России от 05.02.2024 № 98 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_468916/.

4. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник для вузов / Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров; под редакцией Ю.Е. Винокурова. – 17-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2026. – 549 с.

5. Приказ Генпрокуратуры России от 05.02.2024 № 98 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_468916/.

6. Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения: учебное пособие / О.Н. Коршунова, Е.А. Бурмистрова, И.И. Головки [и др.]; под общ. ред. О.Н. Коршуновой. – Москва: Юстиция, 2026. – 407 с.

PROSECUTORIAL SUPERVISION OF COMPLIANCE WITH LABOR RIGHTS: THEORETICAL AND ORGANIZATIONAL-LEGAL ASPECTS

I.V. Rybakova, *Candidate of Economic Sciences, Associate Professor*
Lobachevsky National Research Nizhny Novgorod State University
(Russia, Nizhny Novgorod)

Abstract. *The article examines the theoretical and organizational and legal aspects of prosecutorial supervision of the observance of citizens' labor rights. The concept, goals, subject matter and limits of this area of supervisory activity are analyzed, as well as its place in the system of functions of the prosecutor's office. Special attention is paid to the methodology of conducting prosecutorial inspections in the field of labor and labor protection, the system of powers of the prosecutor and his interaction with other regulatory authorities. Based on the analysis of the Order of the Prosecutor General's Office dated 02/05/2024 № 98, priority areas of supervision at the present stage have been identified.*

Keywords: *prosecutorial supervision; labor legislation; labor protection; subject of supervision; prosecutorial review; powers of the prosecutor.*