

# **К вопросу об истории становления прокуратуры в России**

## **To the question of the history of the formation of the Prosecutor's Office in Russia**

**Урываев А.В.**

Доцент, Волгоградский институт управления - филиал РАНХиГС  
e-mail: yesza@mail.ru

**Uryvaev A.V.**

Associate Professor, Volgograd Institute of Management - branch of RANEPA  
e-mail: yesza@mail.ru

### **Аннотация**

В статье освещаются вопросы становления и развития органов прокуратуры. Изучена специфика прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства и применением мер прокурорского реагирования в целях защиты трудовых прав граждан в историко-правовом ракурсе. Автором анализируются различные актуальные аспекты социальной значимости деятельности органов прокуратуры в целях предупреждения нарушений в сфере трудового законодательства, а также восстановления в правах граждан, чьи трудовые права были нарушены. В результате историко-правового и сравнительного анализа автор приходит к выводу, что несмотря на формирование органов прокуратуры в России в 1722 г., впервые полномочия прокурора в гражданском судопроизводстве были установлены Гражданским процессуальным кодексом РСФСР 1923 г. Введение должности специализированных прокуроров способствовало наиболее эффективной охране прав трудящихся. Анализ исторического опыта дает основания утверждать, что в настоящее время в ходе осуществления органами прокуратуры правозащитной деятельности необходимо использование всего комплекса мер прокурорского реагирования в целях повышения эффективности проводимой прокуратурой работы в данной сфере. Новизна работы заключается в комплексном анализе защиты трудовых прав органами прокуратуры в России в эволюционном развитии. Цель работы: исследовать становление и развитие института прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в период с 1923 г. по настоящее время. При написании работы автором был активно использован историко-правовой, сравнительный метод, формально-логические методы (анализ, синтез).

**Ключевые слова:** Сенат, российская прокуратура, судебная реформа 1864 г., Совет Народных Комиссаров, Декрет о суде, Верховный суд СССР, охрана материнства, охрана детства, фабричная инспекция.

### **Abstract**

The article highlights the issues of the formation and development of the prosecutor's office. The specifics of the prosecutor's supervision over the implementation of labor legislation and the use of prosecutorial response measures in order to protect the labor rights of citizens from a historical and legal perspective are studied. The author analyzes various topical aspects of the social significance of the activities of the prosecutor's office in order to prevent violations in the field of labor legislation, as well as the restoration of the rights of citizens whose labor rights have been violated. As a result of historical, legal and comparative analysis, the author comes to

the conclusion that despite the formation of the prosecutor's office in Russia in 1722, for the first time the powers of the prosecutor in civil proceedings were established by the Civil Procedure Code of the RSFSR in 1923. The introduction of the post of specialized prosecutors contributed to the most effective protection of workers' rights. The analysis of historical experience gives grounds to assert that at present, during the implementation of human rights activities by the prosecutor's office, it is necessary to use the entire range of measures of the prosecutor's response in order to increase the effectiveness of the work carried out by the prosecutor's office in this area. The novelty of the work lies in a comprehensive analysis of the protection of labor rights by the prosecutor's office in Russia in evolutionary development. The purpose of the work: to investigate the formation and development of the institute of prosecutorial supervision over the implementation of labor legislation in the period from 1923 to the present. When writing the work, the author actively used the historical-legal, comparative method, formal-logical methods (analysis, synthesis).

**Keywords:** Senate, Russian Prosecutor's Office, judicial reform of 1864, Council of People's Commissars, Decree on the court, Supreme Court of the USSR, maternity protection, child protection, factory inspection.

В соответствии со ст. 37 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы [5]. Защита трудовых прав граждан на протяжении многих лет выступает объектом пристального внимания органов прокуратуры, представляя собой одно из фундаментальных направлений деятельности в рамках осуществления ей общего надзора за исполнением законодательства. Это следует из положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которым прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, к числу которых относится также и трудовое законодательство. Целями деятельности прокуратуры в соответствии с п. 2 ст. 1 Закона являются обеспечение единства и верховенства закона, укрепление законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства [13].

Прокуратура как орган государственной власти традиционно занимает особый статус в государственном механизме РФ и выступает в защиту семьи, материнства, отцовства, детства, обеспечения права на жилище, охраны здоровья и, что немаловажно, защиты трудовых прав граждан и других социальных прав.

С момента появления в России прокуратуры в 1722 г. на данный орган возлагались задачи по защите интересов государства [12]. В связи с отсутствием в России в XVIII в. трудового законодательства органы прокуратуры не были задействованы в правозащитной деятельности по охране прав рабочих и служащих в данный период. Со второй половины XIX в. развивается промышленное производство и постепенно начинают складываться отношения между рабочими и фабрикантами. Однако и с момента формирования первых законов о найме, законов, регулирующих труд малолетних детей и женщин, роль надзора за исполнением данных законов возлагалась не на прокуратуру, а на специально созданную фабричную инспекцию [6]. Кроме того, особое значение имели судебные органы, рассматривавшие споры между фабрикантами и рабочими, а также дела о привлечении фабрикантов к юридической ответственности за нарушения законов о найме [1]. Судебная защита играла важную роль и при защите интересов работавших женщин-матерей и малолетних детей [8]. Стоит также отметить, что в России со второй половины XIX в. в отсутствие специального надзирающего органа за соблюдением прав и интересов наиболее ущемленной категории работников: трудящихся женщин и

малолетних детей, правозащитную деятельность восполняли органы социального призрения [7].

В 1917 г. институт прокурорского надзора был упразднен и восстановлен только в 1922 г. Впервые полномочия прокурора в гражданском процессе были установлены Гражданским процессуальным кодексом РСФСР 1923 г., согласно которому прокурору предоставлялось право начать дело или вступить в качестве участника судебного дела на любой стадии судебного разбирательства, если требовалась защита интересов трудящихся [9]. В 1926 г. прокурор наделялся правом предъявлять иски для охраны интересов трудящихся, опротестовывать судебные акты, давать заключения по трудовым спорам [10]. Специальный прокурор по трудовым спорам при Верховном суде наделялся правом инициирования возбуждения гражданских дел по трудовым спорам. Таким образом, в системе прокуратуры появляется специализированная трудовая прокуратура, призванная обеспечить интересы трудящихся.

Основы гражданского судопроизводства СССР и союзных республик 1962 г. уполномочивали прокуроров обращаться в суд с заявлением при любом нарушении прав и ущемлении интересов граждан. В 1964 г. судебная защита прав работников вновь выделяется в качестве специального полномочия прокурора. Закон 1979 г. не выделяет защиту трудовых прав в качестве специальной функции прокурора. Последний наделялся правом опротестовывать решения, осуществлять функции надзора. В 1991 г. с распадом СССР прекратила свою деятельность и прокуратура СССР.

Современная прокуратура Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основании Закона 1992 г. Трудовые права граждан на сегодняшний день зачастую подвергаются нарушениям, в то время как целый ряд прав граждан, относящихся к числу трудовых (право на труд, право на отдых, право на оплату труда не ниже установленного минимума и др.), по своей природе являются социально-экономическими и призваны обеспечивать базовые потребности человека.

Обращаясь к истокам зарождения трудовых правоотношений, необходимо отметить, что исторически труд выступает социально-экономическим явлением, которое с течением времени усложнялось и принимало новые формы, порождая новые социальные взаимосвязи и, как следствие, возникновение новых общественных явлений, требовавших упорядочения и урегулирования их правом. Результатом этого процесса явилось создание специфического правового регулирования на уровне трудового законодательства. В ходе трудовой деятельности, как и в любой другой сфере, имеющей соответствующую правовую регламентацию, возникает необходимость установленных правил в государственной защите. Это вытекает из общетеоретических положений о правозащитной функции государства, которая связана, с одной стороны, с охраной объективно установленного государством правового порядка, и с другой – с защитой субъективных прав граждан, вытекающих из правовых установлений государства. Данное правило в равной степени применимо к любой из существующих сторон жизни государства, которая получила соответствующее нормативное закрепление. Распространяется оно и на правоотношения, связанных непосредственно либо смежных с вопросами, связанными с осуществлением трудовой деятельности.

Основополагающий характер категории труда определяет актуальность охраны трудовых прав населения. В литературе отмечают, что «труд в любом его проявлении является важной основой жизни и деятельности не только отдельного индивидуума - человека, но и общества в целом» [4]. Важность обеспечения законности в сфере трудовых отношений государственными органами продиктована еще и тем, что разрешение трудовых споров нередко сопряжено с определенными сложностями, вызванными различиями в статусе работодателя и работника. Известно, что в трудовых отношениях работник занимает место слабой, менее защищенной стороны, находясь с

работодателем в отношениях подчинения. По отметкам некоторых авторов, такое положение работника может привести к тому, что он «не всегда готов инициировать спор, опасается потерять работу, поэтому длительное время мирится с нарушением его прав. Этим обуславливается латентный характер нарушений в сфере труда» [15, с. 277–281].

В этой связи деятельность по защите трудовых прав представляет собой одно из наиболее важных направлений деятельности прокуратуры, среди наиболее часто встречающихся нарушений – незаконное увольнение, незаконное привлечение к материальной и дисциплинарной ответственности, невыплата или несвоевременная выплата заработной платы.

Все вышеперечисленные виды нарушений выявлялись органами прокуратуры неоднократно, причем нарушения, связанные с оплатой труда, составляют около 70% от общего числа всех выявляемых нарушений в данной области. Прокуратура не является специализированным органом, уполномоченным осуществлять надзор за соблюдением трудовых прав; так, например, функции специального контроля и надзора за соблюдением трудовых граждан и разрешения некоторых трудовых споров возложены на Федеральную инспекцию труда (Государственную инспекцию труда). На сегодняшний день прокуратура выступает надзорным органом универсальной компетенции, уполномоченным осуществлять по целому ряду направлений защиту прав граждан, в число которых входит и защита трудовых прав. В целях защиты прав и интересов населения прокуратура использует весь перечень доступных ей инструментов: проводит проверки, принимает меры реагирования, осуществляет полномочия по обращению в суд с исками в целях защиты прав и интересов граждан. Стоит обратить внимание, что последняя форма участия прокурора в гражданском процессе представляет собой один из наиболее эффективных способов восстановления нарушенных прав, в том числе и трудовых.

Однако по отметкам ученых, уровень правовой культуры населения в нашем государстве на сегодняшний день остается низким, в связи с чем низка и степень осведомленности граждан о возможных способах защиты прав, в частности, о возможности обращения с этой целью в органы прокуратуры.

Анализ положений действующего законодательства позволяет говорить о прокуроре как о социально значимой фигуре в гражданском судопроизводстве, в рамках которого, в частности, производится защита трудовых прав граждан прокурором путем подачи соответствующего заявления в суд. Прокурор в силу своего процессуального положения уполномочен обращаться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан. Так, в соответствии со ст. 45 ГПК РФ, заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд [2]. Данная формулировка может служить индикатором, указывающим на особое процессуальное положение прокурора, фактически уполномоченного оказывать квалифицированную юридическую помощь социально незащищенным гражданам на основании закона. Однако необходимо также отметить, законодатель справедливо подошел к вопросу определения процессуальных полномочий прокурора, сделав акцент на вопросах защиты отдельных категорий прав, которая, по мнению законодателя, должна распространяться на всех граждан независимо от их способности обратиться с соответствующим заявлением в суд самостоятельно. Это коснулось ряда социально значимых прав, закрытый перечень которых установлен частью 1 ст.45 ГПК РФ. Так, согласно закону, указанное выше ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в

сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений [2].

Прокуратура в ходе защиты трудовых прав граждан активно осуществляет свои социально значимые правозащитные функции: выводы об этом позволяют делать статистические данные, указывающие на количество заявленных прокурорами исковых заявлений в целях защиты прав обратившихся в прокуратуру лиц [16]. Сами по себе обращения граждан и организаций в прокуратуру в связи с нарушениями прав в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений являются наиболее достоверным источником информации о фактах нарушения закона в данной сфере и востребованности прокуратуры как органа, способного эффективно осуществлять правозащитные функции. Особенно важен данный вопрос в рамках восстановления прав граждан в результате нарушения их прав на своевременную оплату труда, которое, как было указано выше, является наиболее распространенным видом нарушения трудовых прав граждан. В этой связи представляется очевидной важность деятельности прокуратуры по данному направлению.

Говоря о социальном назначении прокуратуры в гражданском процессе в целом, данный вопрос следует рассмотреть и с другой стороны. Действительно, нередко подвергается критике социальный характер деятельности прокурора, вплоть до отрицания необходимости его присутствия в рамках гражданского процесса, обосновывая рудиментарность характера его деятельности в современных условиях. Вместе с тем ряд ученых, не оспаривая важность социально ориентированной деятельности прокурора, говорят о том, что социальная функция прокурора в гражданском судопроизводстве не должна сводиться к роли «адвоката для бедных» [3]. Так, вступление прокурора в гражданский процесс в защиту прав обратившихся в прокуратуру граждан является правом, а не обязанностью прокурора. Таким образом, если в ходе рассмотрения заявления прокурор сделает вывод о том, что гражданин способен защитить свои права, уклоняясь от самостоятельной подачи в суд заявления, прокурор вправе отказать гражданину в применении мер прокурорского реагирования, поскольку «право выбора конкретной формы реагирования принадлежит прокурору с учетом конкретной надзорной ситуации» [14].

Возвращаясь к вопросу социальной значимости деятельности прокурора по защите прав, свобод и законных интересов граждан, стоит отметить, что деятельность органов прокуратуры по защите трудовых прав в подавляющем большинстве случаев сопряжена с принятием прокурорскими работниками мер по устранению нарушений, связанных с уклонением работодателей от начисления выплат компенсационного и стимулирующего характера и задержками по выплате заработной платы остаются крайне распространенным явлением и составляют значительную часть решаемых прокуратурой задач в процессе деятельности, осуществляемой надзорным ведомством в рамках защиты трудовых прав. Вместе с тем источником, служащим основанием для принятия прокурорами мер реагирования, могут быть и материалы уголовных и гражданских дел, сообщения СМИ и др.

Деятельность прокуратуры, направленная на выявление нарушений трудового законодательства, остается крайне важной ввиду того, что в настоящее время значительная часть населения России реализует свои трудовые права путем трудоустройства в качестве наемных работников, получающих вознаграждение за свой труд в соответствии с трудовым договором. В этой связи для данной категории граждан, которая является достаточно обширной, заработная плата является основным источником дохода. Практики и теоретики, исследуя вопросы, связанные с невыплатой заработной платы и уклонением работодателей от начисления иных выплат работникам, обращаются также к экономической стороне данного вопроса. Современная кризисная экономическая

ситуация в стране в последнее время зачастую становится поводом для задержек и невыплаты заработной платы работникам. Трудности возникают как из-за нехватки собственных средств у различных коммерческих организаций, предприятий и учреждений, так и в связи с задержками финансирования из бюджета. Подобное обстоятельство совершенно недопустимо, поскольку может привести к серьезным негативным социальным последствиям: социальной напряженности в обществе, массовым акциям протеста, всплеску преступности и т.д. [11, с. 42]. В целях предотвращения наступления негативных последствий прокуроры применяют имеющиеся в их распоряжении меры прокурорского реагирования, в большинстве случаев вопросы по взысканию задолженностей по заработной плате и иным выплатам разрешаются в порядке гражданского судопроизводства. Однако следует иметь в виду, что в соответствии с действующим законодательством возможно привлечение работодателя к уголовной ответственности, о чем прокурор также может сделать вывод в ходе рассмотрения конкретной жалобы, с последующим перенаправлением материалов для решения вопросов о наличии в действиях работодателя состава преступления. Так, обращаясь к практической стороне вопроса, ученые отмечают, что в трудовой практике нередки случаи, когда работодатель устанавливает низкий размер оклада, в результате чего основной объем выплат от общего размера оплаты труда сотрудника приходится на надбавки стимулирующего характера. В таких случаях, если работодатель выплачивает оклад работнику, но не выплачивает надбавки стимулирующего характера и иные дополнительные выплаты, возникает вопрос о наличии состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 145.1 УК РФ [11, с. 45].

Подводя итоги, хотелось бы акцентировать внимание на особой роли прокуратуры в защите трудовых прав граждан, которая начала складываться в России с XVIII в. С момента отделения судебной власти от обвинительной в ходе Судебной реформы 1864 г., роль прокуроров сосредотачивалась в судебной сфере и заключалась в надзоре за дознанием и следствием. Несмотря на то, что в период с 1917 по 1922 г. органы прокуратуры были упразднены, Положение о прокурорском надзоре 1922 г. возродило прокуратуру, наделив ее функциями надзора за действиями всех органов. В целом, в советский период прокуратура была возвращена к «петровскому» варианту, согласно которому надзорная деятельность становилась основной. Особое значение сыграло появление специального прокурора по трудовым спорам при Верховном суде. Необходимо отметить, что сегодня прокуратура является специализированным органом, уполномоченным осуществлять надзор по различным направлениям, обладает широкими полномочиями по взаимодействию с другими органами и организациями, что позволяет ей отслеживать наиболее острые социальные проблемы, в частности, выявлять случаи нарушения трудового законодательства для последующего восстановления в правах граждан. Прокуроры в силу своих должностных полномочий и своего профессионального статуса способны оказать квалифицированную юридическую помощь, выступая беспристрастным, независимым участником процесса, действующим исключительно на основании закона. Особое значение это имеет при рассмотрении трудовых споров, в которых работник выступает наименее защищенной стороной, нуждающейся в защите.

## Литература

1. Ворошилова С.В., Мун В.А. Судебная защита прав женщин и детей в России в середине XIX – начале XX в. // Вопросы истории. 2019. № 12–4. — С. 70–82.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ // Российская газета. 2002. — № 220.
3. Гуськова, В. В. Социальное назначение прокурора в гражданском судопроизводстве //

Молодой ученый. 2017. № 14 (148). — С. 500–502.

4. Жулина Е.Г. Экономика и социология труда: курс лекций / Жулина Е.Г., Иванова Н.А.. — Москва: Экзамен, 2009. — 151 с.

5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. / Российская Федерация. Конституция (1993). — Текст: непосредственный // Российская газета. 2020. — № 144.

6. Мун В.А. Организационно-правовые основы деятельности фабричной инспекции в сфере охраны материнства и детства в России в середине XIX – начале XX в. // Вестник Владимирского юридического института. 2019. № 3 (52). — С. 171–176.

7. Мун В.А. Деятельность органов социального призрения в области охраны материнства и детства в России. Середина XIX – начало XX века // Закон и право. 2020. № 5. — С. 37–38.

8. Мун В.А. Правовая охрана материнства и детства в сфере трудовых отношений в России во второй половине XIX – начале XX в. // История государства и права. 2020. № 9. — С. 75–80.

9. Постановление ВЦИК от 10.07.1923 г. «О введении в действие Гражданского Процессуального Кодекса РСФСР» // СУ РСФСР. 1923. № 46–47. Ст. 478.

10. Постановление ВЦИК от 19 ноября 1926 г. «Об утверждении положения о судеустройстве РСФСР» // СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

11. Расторопов, С. В. Уголовная ответственность за невыплату заработной платы // Защита трудовых прав граждан средствами прокурорского надзора: теория и практика: сб. ст. / [ред. коллегия Н.В. Коваль, О.В. Смирнова]; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2018. — 71 с.

12. Указы Петра I. 22 января 1722 г. «О бытии при Сенате генерал и обер-прокурорам, а при каждой коллегии по прокурору» // Российское законодательство X–XX веков. М., 1986. Т. 4. — 512 с.

13. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992. № 8. Ст. 366

14. Цой М.И. Защита трудовых прав граждан органами прокуратуры // INTERNATIONAL SCIENTIFIC REVIEW. 2016. № 5(15). — С. 89–92.

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

16. Шадрин И. А. Роль органов прокуратуры в защите трудовых прав граждан // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского Юридические науки. 2019. Т. 5 (71). № 1. — С. 215–224.