

Социальная ориентированность прокурорского надзора



Колесов М. В.,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры организации и управления
в органах прокуратуры Академии Генеральной прокуратуры РФ,
советник юстиции
E-mail: kolesov.mv@yandex.ru

***Аннотация.** В статье рассматривается один из возможных способов оптимизации деятельности органов прокуратуры в одном из наиболее приоритетных направлений прокурорской деятельности — защите субъектов малого и среднего бизнеса, а также трудовых прав работников, в частности, права на своевременное и полное получение оплаты труда. Социальная значимость соблюдения трудовых прав и ориентированность на развитие малого и среднего предпринимательства не подлежат оспариванию и подчеркиваются Президентом РФ. Автор обосновывается необходимость внедрения новых подходов в деятельности прокуратуры в данных отраслях правоотношений, предлагается принципиально новая социально-ориентированная модель осуществления прокурорского надзора и принятия мер прокурорского реагирования.*

Распространенность и масштабность нарушений, допускаемых контролирующими органами в отношении субъектов малого и среднего бизнеса, а последними — в отношении своих наемных работников следует обозначить как одну из важнейших проблем современной России, оказывающую крайне негативное влияние на экономическое развитие страны и социальное благополучие населения. С учетом этого вектора обосновывается внесение предложений по изменению и совершенствованию действующего законодательства, которые могут способствовать своевременному устранению выявленных нарушений закона, а также действительно выполнять превентивную функцию. Помимо этого, что особенно важно, предлагаемые новеллы учитывают индивидуальные особенности субъектов малого и среднего бизнеса, в частности, их репутацию как работодателей для широкого круга лиц в части соблюдения в ходе осуществления своей коммерческой деятельности прав наемных работников на своевременную и полную оплату труда. Также приведенные рекомендации поспособствуют экономии бюджетных средств и улучшению социально-экономической ситуации в стране.

***Ключевые слова:** оптимизация, улучшение, функционирование, правоохранительные органы, государство, государственные органы, прокуратура, прокурорский надзор, бизнес, субъекты малого и среднего предпринимательства, право, заработная плата, преступление, служебные документы, социальная ориентированность.*

Выступая еще 27 декабря 2010 г. перед представителями малого и среднего бизнеса, Председатель Правительства РФ В. Путин «выразил надежду, что малый бизнес «выступит партнером» Правительства при реализации ключевых государственных программ, в частности, модернизации моногородов, развитии фармацевтики, медицинской промышленности, индустрии комплектующих для автопрома, экологического туризма, услуг в сфере повышения энергоэффективности.

Признание государством важной социальной роли малого предпринимательства — весьма значимый момент, необходимый для развития и защиты последнего.

Как справедливо отметил Ф. фон Хайек, «предпринимателя выделяет не само его занятие, а то, как он действует. Основная идея сводится к тому, что независимость предпринимательства — это предпосылка для формирования

индивидуума с новым взглядом. Свобода предпринимательства ведет к улучшению благосостояния и всех остальных членов общества»¹. Предприниматель — «добрый хозяйственник, который выполняет важные функции для общества»². Вместе с тем, если малый бизнес, как совокупность его субъектов, несет на себе важную социальную функцию, то каждый бизнесмен в отдельности преследует, прежде всего, цели получения максимальной прибыли и оптимизации своих затрат. В данной связи нельзя не упомянуть очень точное высказывание М. Фридмена: «роль бизнеса состоит в деятельности, направленной на увеличение прибыли при условии, что он придерживается правил игры и участвует в открытой

¹ Хайек Ф. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. № 10. С. 68.

² Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма // Избр. произв. М., 1990. С. 127.

конкурентной борьбе, не прибегая к мошенничеству и обману»³.

Таким образом, при отступлении от «правил игры» предприниматель будет стараться сократить свои расходы любым способом, в том числе необоснованно экономя на заработной плате своих работников или же удерживая ее.

А как известно, если закон, т.е. официальное олицетворение права, будет противоречить морали, нравственности, то со временем важность законодательства в глазах общества и народа будет нивелироваться. И, соответственно, закон, отвечающий нормам морали и нравственности, отражающий их требования и дух, будет, помимо прочего, базироваться на уважении общества и народа⁴.

Запрет на данное отступление содержится в ч. 3 ст. 37 Конституции РФ: «каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации...». Помимо этого, Трудовой кодекс РФ (ч. 2 ст. 132) указывает — «запрещается какая бы то ни было дискриминация при установлении и изменении условий оплаты труда».

Интересно отметить, что вопросы изменения условий оплаты труда не рассматривались в ранее действовавшем Кодексе законов о труде РФ, в ч. 2 ст. 77 которого содержался лишь запрет на «какое бы то ни было понижение размеров оплаты труда работника в зависимости от пола, возраста, расы, национальности, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям». Таким образом, вопрос о возможности неоплаты или недоплаты работнику во времена плановой экономики в советском прошлом нашего государства просто не стоял.

В настоящее время проблема своевременной и полной оплаты труда граждан весьма остра. Как следует из докладной записки об итогах работы прокуратуры г. Москвы за 2016 г., по результатам проверок исполнения трудового законодательства выявлено почти 14 тыс. нарушений. Для решения вопроса об уголовном преследовании в следственные органы направлено 47 материалов, по которым возбуждено 41 уголовное дело по ст. 145.1 УК РФ. Принятые меры способствовали погашению задолженности по заработной плате в размере более 2,5 млрд руб.

Повышенное внимание проблематике оплаты труда уделяется и прокурорскими работниками

прокуратуры Московской области; так, просроченную задолженность по заработной плате на территории области в 2016 г. удалось снизить с 186 511 тыс. руб. до 4 543 тыс. руб.

В Костромской области в отношении работодателей, грубо нарушивших права граждан на оплату труда, по материалам прокурорских проверок возбуждено 9 уголовных дел.

В других регионах ситуация в целом схожая — статистические данные указывают на распространенность данных нарушений. Вместе с тем отмечается также тенденция к увеличению числа выявленных органами прокуратуры нарушений в сфере защиты прав субъектов предпринимательства. Так, резкий рост их количества наблюдался в 2015 г. (+19,9% по сравнению с 2014 г.), когда было зарегистрировано 171 256 нарушений; увеличилось количество внесенных представлений и число привлеченных к дисциплинарной ответственности лиц (29 815 и 23 367, соответственно). А также следует отметить увеличение числа принесенных протестов на противоречащие закону нормативные акты (25 975 протестов, 24 215 измененных и отмененных незаконных правовых актов).

В своем докладе «О состоянии законности и правопорядка в 2016 году и о проделанной работе по их укреплению», оглашенном на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 26.04.2017, Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка указал, что в 2016 г. прокурорами устранено 170 тыс. нарушений прав предпринимателей, что является красноречивым свидетельством неблагополучия в данной сфере.

Говоря о наглядности и достоверности статистических данных, следует упомянуть, что «нередко на показатели работы прокуратуры заметно влияют не только новации в законодательстве, изменения в административно-территориальном делении, но и обсуждение недостатков в работе на коллегии или изменение штатов»⁵, иными словами субъективные данные и требования, предъявляемые отдельными руководителями.

Приведенные статистические данные свидетельствуют о широкой распространенности фактов нарушения прав как наемных работников, так и предпринимателей. Отчасти это объясняется и очевидным противоречием в заинтересованности работника получать заработную плату полностью и своевременно, а работодателя — работодателя оптимизировать издержки бизнеса, в том числе в части зарплаты наемным рабочим.

³ Фридмен М., Сэвэдж Д. Анализ выбора в условиях риска // Российский экономический журнал. 1993. № 9. С. 82.

⁴ Колесов М.В. Участие прокуратуры в воспитательной работе и общественном просвещении // Высшее образование для XXI века: проблемы воспитания. XIV Международная научная конференция: в 2-х ч. 2017. С. 445-449.

⁵ Хатов Э.Б. Организация информационно-аналитической работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации. Лекция // Институт повышения квалификации руководящих кадров Академии Генеральной прокуратуры РФ. М., 2011. С. 16.

В условиях экономической нестабильности, когда представители малого и среднего бизнеса существуют в весьма трудных условиях, принудительное взимание заработной платы работников, задержка выплаты которой состоялась по каким-то объективным причинам, например, просрочка платежей со стороны контрагентов, может привести к банкротству бизнесмена. С другой стороны, нарушение прав наемного работника на получение заработной платы за проделанный им честный труд тоже недопустимо; в частности, на важность предупреждения органами прокуратуры преступлений, посягающих на социальные права граждан, указывает М.М. Какителашвили⁶.

Как представляется, осуществляя надзор в данной сфере, прокурор должен иметь четкое представление о некоей «золотой» середине, которая позволяла бы охранять законные права и интересы одних не в ущерб другим. Прокурор должен также учитывать целесообразность⁷ вынесения тех или иных актов прокурорского реагирования, не руководствуясь лишь сиюминутным усмотрением. Должная реакция со стороны прокурора, несомненно, должна иметь место в случае выявления нарушений закона, однако данное действие, совершаемое без прогнозирования ситуации в обозримом будущем или же ради наращивания ведомственных показателей деятельности, является сомнительным шагом с точки зрения эффективности надзора.

Имеющаяся в настоящее время распространенность и масштабность нарушений прав субъектов предпринимательства, а со стороны последних — прав трудового коллектива на оплату труда требует применения новых подходов и изменения законодательства. Имеющиеся нормы права, как представляется, были бы адекватным правовым инструментом в условиях единичности нарушения прав работников и предпринимателей. Действующая в настоящее время правовая модель «предназначена для описания преимущественно индивидуального поведения и мало пригодна для оценки групповых конфликтов»⁸.

Рассмотрим это на определенном примере. Предприниматель 1, действуя в рамках

организационно-правовой формы общества с ограниченной ответственностью, заключил договор поставки производимого им товара народного потребления с предпринимателем 2, также действующим в рамках ООО. Своевременная реализация производимой продукции позволила предпринимателю 1 расширить производство, увеличить штат наемных сотрудников до 25 человек, заработная плата которым выплачивалась полностью и своевременно. Однако по прошествии полутора лет успешной совместной деятельности в рамках заключенного договора поставки со стороны предпринимателя 2 были нарушены сроки оплаты поставленного товара более, чем на три месяца. Данное обстоятельство повлияло на снижение объема производства у предпринимателя 1 (ввиду невозможности закупки необходимых компонентов) и, соответственно, не позволило произвести выплату заработной платы наемным работникам в установленный срок и в полном объеме. В свою очередь нарушение прав на оплату труда обусловило обращение трудового коллектива в органы прокуратуры с соответствующим заявлением.

Реагируя на данное нарушение закона, прокурор может поступить строго формально — вынести акты прокурорского реагирования, инициировать проведение процессуальной проверки в отношении предпринимателя 1, используя все предоставленные законом способы для принуждения последнего к погашению задолженности перед трудовым коллективом в максимально сжатые сроки.

Оказавшись в подобной неблагоприятной ситуации, а также будучи под определенным давлением со стороны государственных органов, добросовестный предприниматель постарается максимально быстро произвести необходимые выплаты работникам, не дожидаясь уголовного преследования и иных репрессивных мер.

В результате понесенных убытков предприниматель 1 был вынужден сократить объемы производства, а также штат сотрудников до 8 человек.

Таким образом, добившись «сиюминутного» устранения нарушения закона, прокурор фактически оказал негативное воздействие на субъект предпринимательства в краткосрочной перспективе, что, помимо прочего, привело к потере места работы для 17 человек.

Отсутствие реакции со стороны прокуратуры на поданное заявление от трудового коллектива является недопустимым, но и достигнутый результат нельзя назвать идеальным.

Также следует иметь в виду, что число недобросовестных владельцев бизнеса, не производящих своевременную выплату зарплат, как показывают приведенные выше статистические данные, весьма высоко. Нередки случаи, когда

⁶ Какителашвили М.М. Предупреждение органами прокуратуры преступлений, посягающих на социальные права граждан // Актуальные проблемы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества. Сборник материалов круглого стола. М., 2014. С. 130.

⁷ Колесов М.В. Методика организации взаимодействия прокурора с органами предварительного расследования // Черные дыры в российском законодательстве. 2014. № 4. С. 110.

⁸ Бочкарев С.А. Состояние уголовного права: «пороги» и «пороки» научного осмысления // РЖПИ. 2015. № 1(2). С. 63.

одни и те же организации, управляемые «бес-сменными» руководителями, допускают рассматриваемые нарушения многократно. Принимаемые к ним со стороны государственных органов меры имеют краткосрочный эффект, поскольку по прошествии определенного времени работодатель снова начинает «экономить» на своих работниках. При этом следует упомянуть, что даже такие субъекты предпринимательства выполняют полезную социальную функцию — производство определенных товаров и услуг для населения и обеспечение граждан работой.

В обоих рассматриваемых примерах (и в том случае, если работодатель не может выплатить зарплату своевременно по объективным причинам, и в другом — когда данное деяние является умышленным и многократным) подход государства к этим субъектам фактически одинаковый.

Таким образом, законопослушный и маргинальный субъекты фактически равны перед лицом государства, что, по нашему мнению, является неверным. Представляется, что законопослушный субъект предпринимательства, допустивший нарушения в части выплаты зарплаты по объективным причинам, должен рассчитывать на более лояльное отношение и определенную помощь со стороны государственных органов, в то время как отношение к другому типу предпринимателей должно быть более жестким и репрессивным.

Данное несовершенство обусловлено «несомненной сложностью, особой специфичностью и недостаточной разработанностью тактики и методики прокурорского надзора, а также невысокой эффективностью осуществляемого контроля за фактическим устранением правонарушений экономического характера»⁹.

В частности, предлагается по аналогии с нормами, содержащимися в гл. 15 ГК РФ, предусмотреть на законодательном уровне возможность принудительного изъятия бизнеса (как совокупности предметов и объектов собственности, договорных взаимоотношений с контрагентами и т.д.) у недобросовестного предпринимателя и его передачи трудовому коллективу. Сохранение предприятия является социально-значимым и социально-ориентированным действием, поскольку само предприятие не является «плохим». Молоток, которым причинены телесные повреждения, не может быть в принципе виновником этого криминального посягательства, виноват человек,

который использовал строительный инструмент в преступных целях.

Кроме того, подобная «асимметричность» в подходе к социальным правам работников и праву собственности предпринимателей, по нашему мнению, обоснованна, поскольку и наемный работник, и бизнесмен рассматривают свою профессиональную деятельность как инструмент достижения и улучшения своего материального благополучия.

Таким образом, социальную ориентированность прокурорского надзора, ориентированность на восстановление законности не только в краткосрочной перспективе следует признать, среди прочих, важными направлениями оптимизации деятельности органов прокуратуры. Именно наличие социальной ориентированности прокурорского надзора в таких вопросах как защита прав субъектов малого и среднего бизнеса и защита трудовых прав граждан может являться своеобразной «золотой» серединой, когда права одних лиц не будут обесцениваться за счет скрупулезной охраны прав других.

Список литературы

1. Бочкарев С.А. Состояние уголовного права: «пороги» и «пороки» научного осмысления // РЖПИ. 2015. № 1(2).
2. Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма // Избр. произв. М., 1990. 808 с.
3. Какителашвили М.М. Предупреждение органами прокуратуры преступлений, посягающих на социальные права граждан // Актуальные проблемы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества. Сборник материалов круглого стола. М., 2014. 180 с.
4. Колесов М.В. Методика организации взаимодействия прокурора с органами предварительного расследования // Черные дыры в российском законодательстве. 2014. № 4.
5. Колесов М.В. Участие прокуратуры в воспитательной работе и общественном просвещении // Высшее образование для XXI века: проблемы воспитания. XIV Международная научная конференция: в 2-х ч. 2017. 597 с.
6. Фридмен М., Сэвэдж Д. Анализ выбора в условиях риска // Российский экономический журнал. 1993. № 9.
7. Хайек Ф. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. № 10.
8. Хатов Э.Б. Теоретические и практические проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов органами государственного контроля в сфере экономики. Автореф. дисс... канд. юр. наук. М., 2004. 38 с.
9. Хатов Э.Б. Организация информационно-аналитической работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации. Лекция. М., 2011. 49 с.

⁹ Хатов Э.Б. Теоретические и практические проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов органами государственного контроля в сфере экономики. Автореф. дисс... канд. юр. наук. М., 2004. С. 9.

Social Orientation of the Prosecutor's Supervision

Kolesov M. V.,

PhD in Law,

Associate Professor of the Department of Organization and Management
in the Prosecutor's Office of the Academy of the General Prosecutor's Office of the RF,
Counselor of Justice

E-mail: kolesov.mv@yandex.ru

Abstract. *The article examines one of the possible ways to optimize the activities of the prosecutor's office in one of the most priority areas of prosecutorial activity — the protection of small and medium-sized businesses, as well as labor rights of workers, in particular, the right to timely and full payment of labor. The social importance of observance of labor rights and the orientation towards the development of small and medium-sized businesses are not subject to challenge and are emphasized by the President of the Russian Federation. The author justifies the need to introduce new approaches in the activity of the prosecutor's office in these branches of legal relations, proposes a fundamentally new socially-oriented model for the implementation of prosecutorial supervision and the adoption of measures for prosecutorial response.*

The prevalence and scale of violations committed by controlling bodies in relation to small and medium-sized businesses, and the latter — with respect to their employees should be identified as one of the most important problems of modern Russia, which has an extremely negative impact on the country's economic development and the social well-being of the population. Taking into account this vector, it is justified to make proposals on changing and improving the current legislation, which can contribute to the timely elimination of the revealed violations of the law, and also effectively carry out the preventive function. Apart from this, what is especially important, the proposed novels take into account the individual characteristics of small and medium-sized businesses, in particular their reputation as employers for a wide range of people in respect of the observance of the rights of employees in the course of their commercial activities for timely and full pay. The recommendations also help to save budget funds and improve the social and economic situation in the country.

Keywords: *optimization, improvement, functioning, law enforcement agencies, state, state bodies, prosecutor's office, prosecutor's supervision, business, small and medium-sized businesses, law, wages, crime, service documents, social orientation.*

References

1. Bochkarev S.A. Sostoyanie ugovornogo prava: «porogi» i «poroki» nauchnogo osmysleniya // RZHPI. 2015. № 1(2).
2. Veber M. Protestantская этика и дух капитализма // Izbr. proizv. M., 1990. 808 s.
3. Kakitelashvili M.M. Preduprezhdenie organami prokuratury prestuplenij, posyagayuschikh na sotsialnye prava grazhdan // Aktualnye problemy preduprezhdeniya prestupnosti na sovremennom etape razvitiya rossijskogo obshchestva. Sbornik materialov kruglogo stola. M., 2014. 180 s.
4. Kolesov M.V. Metodika organizatsii vzaimodejstviya prokurora s organami predvaritelnogo rassledovaniya // Chernye dyry v rossijskom zakonodatelstve. 2014. № 4.
5. Kolesov M.V. Uchastie prokuratury v vospitatelnoj rabote i obshchestvennom prosveschenii // Vyshee obrazovanie dlya XXI veka: problemy vospitaniya. XIV mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya: v 2-kh ch. 2017. 597 s.
6. Fridmen M., Sevedzh D. Analiz vybora v usloviyakh riska // Rossijskij ekonomicheskij zhurnal. 1993. № 9.
7. Khajek F. Doroga k rabstvu // Voprosy filosofii. 1990. № 10.
8. Khatov E.B. Teoreticheskie i prakticheskie problemy sovershenstvovaniya prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov organami gosudarstvennogo kontrolya v sfere ekonomiki. Avtoref. diss... kand. jur. nauk. M., 2004. 38 s.
9. Khatov E.B. Organizatsiya informatsionno-analiticheskoy raboty v prokuratorate subekta Rossijskoj Federatsii. lektsiya. M., 2011. 49 s.