

УДК 347.963

Методика и тактика прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав моряков

Белоусова Дарья Сергеевна

Старший помощник Севастопольского транспортного прокурора,
Севастопольская транспортная прокуратура,
соискатель,
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
299011, Российская Федерация, Севастополь, ул. Воронина, 11;
e-mail: dbelousowa@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению ключевых аспектов тактико-методического обеспечения прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав моряков. Автором рассмотрены основные элементы методики надзорной деятельности на данном направлении, обоснована значимость ее надлежащего информационно-аналитического обеспечения, обозначены основные источники информации о нарушениях трудовых прав моряков. Проанализированы особенности прокурорской проверки, проводимой в порядке надзора за соблюдением трудовых прав моряков, обоснована значимость надлежащей подготовки к реализации проверочных мероприятий. В целях совершенствования организационных основ прокурорского надзора сформулирован базовый круг вопросов, подлежащих выяснению в рамках проверок, проводимых в порядке надзора за соблюдением трудовых прав моряков, на различных поднадзорных объектах – в органах, наделенных контрольно-надзорными полномочиями в рассматриваемой сфере, а также в организациях судовладельцев, в том числе иностранных.

Для цитирования в научных исследованиях

Белоусова Д.С. Методика и тактика прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав моряков // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 5А. С. 227-233.

Ключевые слова

Прокурорский надзор, моряк, трудовые права, методика, тактика, проверка.

Введение

Эффективность работы по надзору за соблюдением трудовых прав моряков непосредственно связана с уровнем ее методического и тактического обеспечения. Именно методика и тактика, позволяющие находить оптимальные варианты деятельности, исходя из многопланового комплекса объективных и субъективных факторов, влияющих на состояние законности и практику прокурорского надзора, способны существенно расширить возможности воздействия прокуроров на фактическое положение дел в сфере реализации трудовых прав моряков.

Основная часть

Согласно общепринятому доктринальному толкованию, методика прокурорского надзора определяется как совокупность методов и приемов, применяемых прокурорами в целях выявления, устранения и предупреждения нарушений законов и способствующих им обстоятельств [Винокуров, 2005, 113]. Методика проведения проверок должна быть построена с учетом рекомендаций тактики прокурорского надзора, определяющей наиболее целесообразное поведение прокурора в конкретной надзорной ситуации. Согласно сформулированному Б.В. Коробейниковым определению, тактика прокурорского надзора представляет собой совокупность приемов и методов применения прокурором каждого из предоставленных ему законом правовых средств [Коробейников, 1986, 46]. Методика и тактика прокурорского надзора взаимодополняют, взаимоопределяют друг друга, однако, по обоснованному мнению Н.Б. Бут [Бут, 2011, 306], являются разноплоскостными понятиями. Содержанием методики прокурорского надзора является все то, что прокурор должен делать (методы и приемы) в целях выявления, устранения и предупреждения нарушений законов, а тактики – как (способы, приемы) он должен это сделать для максимально эффективного достижения целей и задач надзорной деятельности.

Методика прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав моряков представляет собой совокупность научно обоснованных и проверенных на практике методов, организационных, тактических и технических приемов выявления нарушений трудовых прав моряков, причин и условий, им способствующих, установления виновных лиц, применения мер прокурорского реагирования в целях восстановления нарушенных прав, устранения и действенного предупреждения нарушений закона в исследуемой сфере.

Эффективная методика прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав моряков в первую очередь зависит от надлежащего информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности на данном направлении. «Прокурорская» информация, в том числе статистическая, оперативная и справочная, по справедливому мнению А.Я. Мыцыкова, должна отвечать требованиям объективности, точности, целенаправленности, достаточности и полезности, т. е. способности быть необходимой для постановки или разрешения надзорной либо управленческой задачи [Смирнов, 2005, 107].

В рамках осуществления надзора за соблюдением трудовых прав моряков сбору подлежит информация о круге объектов надзора (в том числе о зарегистрированных на поднадзорной территории предприятиях – судовладельцах, количестве и техническом состоянии эксплуатируемых ими судов), об организациях, осуществляющих деятельность в сфере трудоустройства моряков за границей, и о наличии у них лицензий на осуществление

указанного вида деятельности. Основное внимание следует уделить аккумулярованию информации о правонарушаемости (в том числе преступности) в сфере соблюдения трудовых прав моряков и результатах контрольно-надзорной деятельности поднадзорных органов и должностных лиц, свидетельствующих об уровне законности на данном направлении.

Среди основных источников информации о состоянии законности в сфере соблюдения трудовых прав моряков необходимо выделить: обращения моряков, их родственников или иных органов и организаций (в интересах моряков) в органы прокуратуры, правоохранительные, контрольно-надзорные органы и правозащитные организации; сведения и материалы органов исполнительной власти, в том числе контрольно-надзорных, правоохранительных органов и их территориальных подразделений (например, органов Федеральной службы по труду и занятости, Управления государственного морского и речного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, капитанов морских портов и др.); результаты мониторинга средств массовой информации и официальных сайтов государственных органов, учреждений, национальных и международных правозащитных органов и организаций (например, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Международной организации труда, Международной морской организации, Международного бюро по морскому судоходству); материалы и информация профессиональных союзов моряков, в частности Федерации профсоюзов работников морского транспорта, Российского профессионального союза моряков; материалы уголовных и гражданских дел, а также дел об административных правонарушениях, содержащих сведения о нарушениях трудовых прав моряков, и др.

Необходимо наладить систематическое (не реже одного раза в квартал) поступление в прокуратуру из Федеральной службы по труду и занятости и ее территориальных органов сведений о задолженности отечественных судовладельцев по заработной плате перед моряками, о зарегистрированных несчастных случаях на борту судов, занимающихся морским судоходством¹, о трудовых договорах, заключенных при посредничестве организаций по найму и трудоустройству моряков с членами экипажей морских судов, плавающих на судах под государственным флагом Российской Федерации, а также о результатах проверки законности таких договоров². Целесообразно также получать от капитанов морских портов информацию о судозаходах, о проведенных должностными лицами инспекции государственного портового контроля проверках судов под иностранным и отечественным флагами, их основаниях и результатах, а также о задержанных в порту судах в связи с выявленными нарушениями трудовых прав моряков. У руководителей территориальных

¹ В соответствии с п. 9.1 Методических рекомендаций по расследованию несчастных случаев, утвержденных Управлением государственного надзора в сфере труда Федеральной службы по труду и занятости 7 апреля 2017 г., отчет «Форма учета несчастных случаев на борту судов, занимающихся морским судоходством за год», утвержденный в соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 11 сентября 2013 г. № 458 «О реализации положений Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве в части сбора и оценки данных о несчастных случаях на производстве, профессиональных заболеваниях среди моряков», представляется государственными инспекциями труда в Федеральную службу по труду и занятости ежегодно в срок до 1 февраля после отчетного года.

² См. Порядок формирования и ведения в Федеральной службе по труду и занятости и ее территориальных органах реестра трудовых договоров, заключенных при посредничестве организаций по найму и трудоустройству моряков, с российскими гражданами, иностранными гражданами и лицами без гражданства для работы в составе экипажей морских судов, плавающих под государственным флагом Российской Федерации (утвержден приказом Федеральной службы по труду и занятости от 11 июня 2010 г. № 168).

подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации необходимо запрашивать информацию об организациях, получивших лицензию на осуществление деятельности в сфере трудоустройства за границей моряков, и результатах лицензионного контроля таких организаций.

Поступающая в органы прокуратуры информация о нарушениях трудовых прав моряков служит первостепенным основанием прокурорских проверок в целях ее «подтверждения или опровержения» [Винокуров, 2006, 11]. В науке прокурорского надзора прокурорская проверка рассматривается в качестве основного метода, правового средства [Фирсова, 2013, 181], реализуемого в связи с поступившей информацией о фактах нарушения закона, и одновременно важнейшего комплексного полномочия прокурора, применяемого в целях выявления нарушений законодательства, причин и условий, им способствующих [Субанова, 2010, www]. Реализация проверочных мероприятий предполагает использование широкого круга правовых средств, предоставленных прокурору ст.ст. 21, 26 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Методика прокурорской проверки, т. е. совокупность последовательных, взаимосвязанных между собой действий прокурора, включает в себя ряд взаимосогласованных стадий – подготовительные действия, непосредственное осуществление проверочных мероприятий (проведение проверки), анализ результатов проверки, принятие мер прокурорского реагирования и оценку результатов их рассмотрения [Гущин, 1998, 81].

В рамках подготовки к проверке необходимо определить характер и последовательность проверочных действий, объем проверки, перечень сведений, подлежащих изучению в ходе проверки, а также организовать, в случае необходимости, привлечение к проверке специалистов контролирующих органов и иных организаций.

Ключевое место в рамках организации проверки и дальнейшей реализации ее результатов занимает определение круга вопросов, подлежащих выяснению в ходе надзорных мероприятий.

В органах, наделенных контрольно-надзорными полномочиями в сфере реализации трудовых прав моряков, установлению подлежат следующие вопросы: насколько полно проверяемым органом производится учет поднадзорных (подконтрольных) ему объектов (судоходных компаний, организаций, осуществляющих деятельность в сфере трудоустройства моряков), а также информации о состоянии законности в сфере соблюдения трудовых прав моряков (в пределах установленной компетенции); состояние работы с обращениями моряков (их родственников, представителей) о нарушениях их трудовых прав, в том числе соблюдение процедуры и сроков рассмотрения обращений, полнота и результативность проверок, законность и обоснованность принятых по результатам рассмотрения обращений решений; состояние планирования и реализации плановых и внеплановых мероприятий по осуществлению контрольно-надзорных мероприятий в сфере труда моряков; полнота контроля за устранением выявленных нарушений и др.

Следует учитывать, что контрольно-надзорными полномочиями в отношении исполнения требований законодательства о трудовых правах моряков отечественными судовладельцами наделены органы Федеральной службы по труду и занятости, капитаны морских портов, капитаны бассейнов внутренних водных путей (в части проверки доводов о нарушениях трудовых прав, изложенных в адресованных капитану порта жалобах моряков), территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (в части соблюдения требований безопасности судоходства, расследования аварий морских судов, установления основных причин аварийности на морском транспорте). Контрольными

полномочиями в отношении соблюдения требований международных актов о трудовых правах моряков на судах, плавающих под иностранными флагами, наделены капитаны морских портов.

В территориальных органах Роструда детальному изучению подлежат организация и осуществление деятельности по учету и правовой экспертизе трудовых договоров, заключенных с членами экипажей российских морских судов при посредничестве организаций по найму и трудоустройству моряков, в соответствии с требованиями Положения о порядке регистрации в территориальных органах Федеральной службы по труду и занятости трудовых договоров, заключенных при посредничестве организаций по найму и трудоустройству моряков, с российскими гражданами, иностранными гражданами и лицами без гражданства для работы в составе экипажей морских судов, плавающих под государственным флагом Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 8 декабря 2009 г. № 962н.

В ходе проверки соблюдения отечественными судовладельцами законодательства о трудовых правах моряков прокурор выясняет следующие вопросы: соблюдение работодателем трудового законодательства при заключении трудового договора и оформлении трудовых правоотношений с моряками; соблюдение основных трудовых прав моряков, в том числе права на своевременную и в полном объеме оплату труда, на безопасные и здоровые условия, на репатриацию и др.; соответствие законодательству установленного режима труда и отдыха моряков и его соблюдение работодателем; соблюдение порядка прекращения трудовых правоотношений и др.

Проверки соблюдения требований трудового законодательства иностранными судовладельцами (на судах под иностранными флагами) могут проводиться прокурорами на внеплановой основе на основании поступившей информации (обращений моряков, информации правозащитных организаций, информации, опубликованной в СМИ) о нарушении трудовых прав моряков на судах, находящихся (прибывающих) в морских портах Российской Федерации. Предметом таких проверок является соблюдение иностранными судовладельцами требований международных нормативных правовых актов (Конвенции МОТ 2006 г. о труде в морском судоходстве³ и иных), регламентирующих трудовые права моряков, информация о нарушении которых послужила основанием к проверке. Правовые возможности прокурора при осуществлении таких проверок ограничены лимитированностью информации о нарушениях (как правило, прокурору доступна только информация, предоставленная самими моряками), а также средств прокурорского реагирования, подлежащих применению к иностранным работодателям.

В целях повышения эффективности прокурорских проверок в исследуемой сфере целесообразно использовать данные интернет-ресурса <http://www.marinetraffic.com>, позволяющего определить место расположения морских судов в мировом океане, а также предоставляющего информацию о прибытии судов в порты мира.

Реализация результатов проверки, принятие мер прокурорского реагирования являются завершающим этапом, характеризующим качество проведенной проверки, определяемое объемом и глубиной проведенной проверки [Винокуров, 2016, т. 1, 183].

³ Конвенция МОТ 2006 г. о труде в морском судоходстве заключена в г. Женеве 23 февраля 2006 г., ратифицирована Федеральным законом от 5 июня 2012 г. № 56-ФЗ).

Заключение

Вышеизложенное позволяет заключить, что грамотное применение методик надзора за соблюдением трудовых прав моряков, а также верно избранная тактика осуществления надзорной деятельности приведут к тому, что прокурор, опираясь на достоверные знания о наиболее распространенных и опасных проявлениях нарушений трудовых прав моряков, сможет действовать избирательно и целенаправленно, добиваться высокой результативности надзора.

Библиография

1. Бут Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 550 с.
2. Винокуров А.Ю. (ред.) Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный): в 2 т. М.: Юрайт, 2016. Т. 1. 336 с.
3. Винокуров А.Ю. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов // Законность. 2006. № 4. С. 10-13.
4. Винокуров Ю.Е. (ред.) Прокурорский надзор. М.: Высшее образование, 2005. 460 с.
5. Гушин В.З. Прокурорский надзор за соблюдением конституционного права граждан на объединение: вопросы теории и практики. М., 1998. 345 с.
6. Коробейников Б.В. Методика, тактика и организация общего надзора // Социалистическая законность. 1986. № 1. С. 46-48.
7. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 17.01.1992 № 2202-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/
8. Смирнов А.Ф. (ред.) Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации. М.: ИПК РК Генеральной прокуратуры РФ, 2005. 334 с.
9. Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. М.: Юриспруденция, 2010. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=СМВ&n=16658#05020127690139693>
10. Фирсова А.А. К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 180-184.

A technique and tactics used for public prosecutors' supervision over the observance of seafarers' labour rights

Dar'ya S. Belousova

Senior Assistant to the Transport Prosecutor of Sevastopol,
Sevastopol Transport Prosecutor's Office,
Postgraduate,
Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation,
299011, 11 Voronina st., Sevastopol, Russian Federation;
e-mail: dbelousowa@yandex.ru

Abstract

The article is devoted to the analysis of the key aspects of the tactical and methodological support for public prosecutors' supervision over the observance of seafarers' labour rights. The author of the article considers the main elements of the technique for carrying out supervisory activities in this area, points out the importance of its proper information and analytical support, identifies the main sources of information on violations of seafarers' labour rights. The article also

Dar'ya S. Belousova

aims to reveal the features of public prosecutors' supervision over the observance of seafarers' labour rights, as well as substantiates the importance of proper preparation for taking control measures. In order to improve the organisational fundamentals of public prosecutors' supervision, the author determines issues that need to be clarified within the framework of inspections carried out in order to exercise supervision over the observance of seafarers' labour rights, in various monitored objects – in bodies that can exert control and supervisory authority in this area, as well as in organisations of shipowners, including foreign ones. The author concludes that the competent application of techniques for supervision over seafarers' labour rights and correctly chosen tactics for supervisory activities will allow public prosecutors to achieve greater results in the sphere mentioned above.

For citation

Belousova D.S. (2018) Metodika i taktika prokurorskogo nadzora za soblyudeniem trudovykh prav moryakov [A technique and tactics used for public prosecutors' supervision over the observance of seafarers' labour rights]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (5A), pp. 227-233.

Keywords

Public prosecutors' supervision, seafarer, labour rights, technique, tactics, control.

References

1. But N.D. (2011) Teoreticheskie, pravovye i organizatsionnye osnovy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o svobode ekonomicheskoi deyatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii. Doct. Diss. [Theoretical, legal and organisational fundamentals of public prosecutors' supervision over the observance of laws on freedom of economic activity in the Russian Federation. Doct. Diss.]. Moscow.
2. Firsova A.A. (2013) K voprosu ob osnovnykh trebovaniyakh, pred'yavlyayemykh k organizatsii i provedeniyu prokurorskoj proverki [On the basic requirements for organising and carrying out public prosecutors' inspections]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* [Russian juridical journal], 1, pp. 180-184.
3. Gushchin B.Z. (1998) Prokurorskii nadzor za soblyudeniem konstitutsionnogo prava grazhdan na ob"edinenie: voprosy teorii i praktiki [Public prosecutors' supervision over the observance of the constitutional right of citizens to association: issues of theory and practice]. Moscow.
4. Korobeinikov B.V. (1986) Metodika, taktika i organizatsiya obshchego nadzora [A technique, tactics and organisation of general supervision]. *Sotsialisticheskaya zakonnost'* [Socialist legality], 1, pp. 46-48.
5. O prokulture Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 17.01.1992 № 2202-1 [On the public prosecutor's office of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 2202-1 of January 17, 1992]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ [Accessed 19/04/18].
6. Smirnov A.F. (ed.) (2005) Osnovy organizatsii i upravleniya v organakh prokuratury Rossiiskoi Federatsii [The fundamentals of organisation and administration in public prosecutors' offices in the Russian Federation]. Moscow: Institute of Advanced Training of Senior Personnel of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation.
7. Subanova N.V. (2010) Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva v sfere litsenzirovaniya: voprosy teorii i praktiki [Public prosecutors' supervision over the observance of legislation in the sphere of licensing: issues of theory and practice]. Moscow: Yurisprudentsiya Publ. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=16658#05020127690139693> [Accessed 19/04/18].
8. Vinokurov A.Yu. (ed.) (2016) Nauchno-prakticheskii kommentarii k Federal'nomu zakonu "O prokulture Rossiiskoi Federatsii" (postateinyi): v 2 t. [A scientific and practical commentary on the Federal Law "On the public prosecutor's office of the Russian Federation" (article-by-article): in 2 vols.], Vol. 1. Moscow: Yurait Publ.
9. Vinokurov A.Yu. (2006) Polnomochiya prokurora po nadzoru za ispolneniem zakonov [Powers of public prosecutors in the sphere of supervision over the observance of laws]. *Zakonnost'* [Legality], 4, pp. 10-13.
10. Vinokurov Yu.E. (ed.) (2005) Prokurorskii nadzor [Public prosecutors' supervision]. Moscow: Vysshee obrazovanie Publ.