

ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ ГРОМАДЯН ЗАСОБАМИ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто проблеми організації і здійснення прокурорської діяльності у сфері захисту трудових прав громадян. Визначено правову природу та основні складові цієї діяльності. Розкрито методiku прокурорської діяльності на кожному окремому напрямі захисту трудових прав громадян. Оцінено перспективи збереження прокурорської діяльності щодо захисту трудових прав громадян у контексті реформування законодавства про прокуратуру.

Ключові слова: прокуратура, прокурорська діяльність, трудові права, повноваження прокурора, ефективність.

У світлі реформування законодавства про прокуратуру набувають актуальності питання збереження правозахисного потенціалу цього органу. Одним із пріоритетних напрямів прокурорської діяльності в Україні традиційно є захист трудових прав громадян, на якому органи прокуратури за допомогою поєднання наглядових, представницьких та інших повноважень забезпечують неухильне додержання трудового законодавства, охорону прав громадян у сфері праці та їх ефективне поновлення у разі можливих порушень.

Проблематика захисту прокурором трудових прав громадян була предметом дослідження українських учених А. Замченка [3] та А. Пришка [12], а також російських дослідників О. Е. Денисової [1], Т. Ю. Саберфельда [17], О. А. Фірсової [18] та ін. Разом із тим в їхніх у працях не всі аспекти діяльності прокурора щодо захисту трудових прав громадян отримали достатнє висвітлення, що зумовлює необхідність чергового звернення до даної теми.

Метою статті є дослідження проблем захисту трудових прав громадян засобами прокурорської діяльності, а її завданнями – виявлення недоліків нормативної регламентації та правозастосовної практики з цих питань, а також надання пропозицій щодо їх усунення задля підвищення її ефективності.

Діяльність прокуратури у сфері захисту трудових прав громадян є комплексною за своїм характером й охоплює такі основні складові: додержання законодавства про оплату праці, охорону праці, безробіття і зайнятість населення та ін. При цьому загальними критеріями оцінки її ефективності, виходячи із положень п. 20 Наказу Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» від 07.11.2012 р. № 3гн є стан законності, своєчасність та повнота реагування на порушення закону, фактичне поновлення прав і свобод громадян та інтересів держави, реальне відшкодування коштів та завданих збитків, притягнення винних до відповідальності, передусім посадових осіб органів державної влади та контролю [14].

За статистичними даними на цьому напрямі органи прокуратури досягають досить високих показників. Так, упродовж 2012 р. у сфері праці порушено 1 189 кримінальних справ і кримінальних проваджень, розглянуто із вжиттям заходів 7 555 приписів і подань, задоволено 1 635 протестів, притягнуто до відповідальності 2 982 посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, в т.ч. 1 716 посадових осіб контролюючих органів, та 4 177 посадових осіб підприємств, установ та організацій, за актами прокурорського реагування відшкодовано 1 076 835 тис. грн. [4, 5]. За 6 місяців 2013 р. у цій сфері прийнято 2880 постанов про проведення перевірок, розпочато 615 кримінальних проваджень, розглянуто із вжиттям заходів 2277 подань, притягнуто до відповідальності 1305 посадових осіб органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, за актами прокурорського реагування відшкодовано 561 533 тис. грн [6]. На підставі цих кількісних показників можна дійти висновку про відносну ефективність даної діяльності прокурора.

При цьому найбільш проблемним у цій сфері впродовж останніх десятиліть залишається напрям погашення заборгованості по оплаті праці, при цьому вимоги Кодексу законів про працю України [7] (далі – КЗпП України) та Закону України «Про оплату праці» [13] щодо своєчасної та повної оплати

праці постійно порушуються. Так, у 2012 р. за фактами несвоєчасної виплати заробітної праці та інших порушень органами прокуратури у цій сфері було порушено 446 кримінальних справ, внесено 3 907 приписів та подань та 446 протестів, притягнуто до відповідальності 1 389 посадових осіб підприємств, установ, організацій, відшкодовано 1 066 414 тис. грн [4, 5]. За 6 місяців 2013 р. у цій сфері було прийнято 1 922 постанов про проведення прокурорських перевірок, розпочато 406 кримінальних проваджень, розглянуто із вжиттям заходів 1501 подання, притягнуто до відповідальності 501 особу, відшкодовано 561 413 тис. грн [6].

Основним засобом виявлення порушень у сфері праці на сьогодні залишається прокурорська перевірка. Перед проведенням перевірки додержання законодавства про оплату праці прокурор повинен з'ясувати стан законності на цьому напрямі, задля чого має витребувати дані та матеріали щодо додержання законів про оплату праці суб'єктами господарювання від органів державної влади: у місцевих державних адміністраціях (інформацію про заборгованість із виплати заробітної плати у розрізі суб'єктів господарювання; дані щодо вжитих заходів для погашення цієї заборгованості; з управлінь (відділів) статистики в районах та містах, міжрайонних (міжміських) управлінь (відділів) статистики (інформацію щодо розмірів заборгованості із виплати заробітної плати у динаміці за певний період, у розрізі галузей і підгалузей економіки та суб'єктів господарювання (за необхідності – по окремих підприємствах-боржниках відповідно до державного статистичного спостереження № 1-ПВ «Звіт з праці»); виявлених фактів надання недостовірної звітності та вжитих заходів реагування за ними); з Пенсійного фонду України: управлінь в містах та районах: (у розрізі суб'єктів господарювання інформацію щодо сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування підприємствами, установами, організаціями, а також щодо розміру заборгованості по заробітній платі); в обласному управлінні з питань банкрутства (щодо банкрутств підприємств, які мають заборгованість по заробітній платі).

Безпосередньо від підприємств-боржників прокурор отримує інформацію щодо: облікової чисельності працівників, яким своєчасно не виплачена заробітна плата; періоду та причини утворення заборгованості; суми заборгованості; проведених контролюючими органами перевірок та документів реагування, внесених за їх результатами; вжитих на підприємстві, установі, організації заходів до усунення виявлених порушень; обсягу виробництва та реалізації продукції, надання послуг, виконання робіт, одержання прибутку; коштів, які надходили на рахунки підприємств у період виникнення заборгованості із виплати заробітної плати; сум та видів сплачених податків та інших платежів; коштів, використаних на господарську діяльність, придбання транспортних засобів, оргтехніки, погашення кредитів тощо; кредиторської та дебіторської заборгованості; статистичної звітності, наданої підприємствами до органів статистики та підрозділів Пенсійного фонду України; фактичне погашення заборгованості за актами прокурорського реагування [11, с. 4-5].

З урахуванням підходів, які наводяться в науковій юридичній літературі [8, с. 73], можна визначити такі основні питання, які з'ясовуються під час перевірки додержання законодавства про оплату праці: виконання функцій контролю та ефективність перевірок додержання законодавства про оплату праці уповноваженими органами; додержання суб'єктами господарювання, установами та організаціями встановленого порядку надання статистичної інформації; додержання вимог законів щодо виплати мінімального розміру заробітної плати; виконання вимог закону щодо встановлення та дотримання строків виплати заробітної плати, проведення компенсації втрати доходів працівникам у зв'язку з порушенням строків її виплати; додержання закону у разі виплати заробітної плати натурою; додержання закону щодо своєчасного проведення індексації заробітної плати; здійснення розрахунків з працівниками при ліквідації підприємства, визнаного банкрутом та ін.

Матеріали прокурорської практики показують, що до 01.12.2012 р. прокурори на факти виявлених порушень у сфері оплати праці реагували переважно приписами. Після набуття чинності відповідними змінами до Закону

України «Про прокуратуру» від 18.09.2012 р. засобами прокурорського реагування на порушення у цій сфері є подання та звернення до суду, причому прокурори надають перевагу внесенню подань. Аналізуючи положення проекту Закону України «Про прокуратуру», підготовленого Адміністрацією Президента України [16], можна прогнозувати, що в перспективі усунення цих та інших порушень у сфері захисту трудових прав громадян буде здійснюватися в контексті реалізації представницької функції прокуратури, шляхом звернення до суду із позовами.

Важливим напрямом у сфері захисту трудових прав громадян є також додержання законодавства про охорону праці. За 2012 р. з цих питань прокурорами різних рівнів була порушена 431 кримінальна справа, внесено 2 548 актів прокурорського реагування, за наслідками розгляду яких притягнуто до відповідальності 2 237 посадових осіб підприємств, установ та організацій, а також відшкодовано 983 тис. грн заподіяної шкоди [4-5]. За перше півріччя 2013 р. у цій сфері прийнято 958 постанов про проведення перевірок, розпочато 209 кримінальних проваджень, розглянуто 776 подань, притягнуто до відповідальності 804 особи, відшкодовано 120 тис. грн [6].

Об'єктами перевірки додержання законодавства про охорону праці передусім виступають органи державного нагляду за охороною праці, які здійснюють державний нагляд за додержанням законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці, перелік яких визначено у ст. 38 Закону України «Про охорону праці» [15], а саме: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з нагляду за охороною праці (в області – органи територіального управління органів Держнаглядохоронпраці); спеціально уповноважений державний орган з питань пожежної безпеки (в області – органи Головного управління Міністерства надзвичайних ситуацій); спеціально уповноважений державний орган з питань гігієни праці (в області – органи обласної санітарно-епідеміологічної станції); спеціально уповноважений державний орган з питань радіаційної безпеки (в області – органи обласної санітарно-епідеміологічної станції).

Як наголошується у відповідних методичних рекомендаціях, першочерговим об'єктом прокурорської перевірки є відповідні інспекції Держнаглядохоронпраці. При цьому специфіка об'єктів тягне за собою визначення суб'єктів нагляду. Так, перевірки здійснення своїх повноважень інспекціями прокурорам проводяться за місцем їх розташування, а виконання контрольних функцій окремими держінспекторами цих інспекцій проводять ті прокурори, на території яких знаходяться підприємства, що ними обслуговуються [9, с. 6-7].

Методика перевірки діяльності інспекцій полягає у встановленні прокурором питань про: напрям наглядової діяльності інспекції; результати наглядової діяльності (кількість проведених комплексних і цільових перевірок та оперативних обстежень, виявлених за їх наслідками порушень нормативно-правових актів з охорони праці, призупинених, заборонених робіт, накладених штрафів на підприємства, притягнутих до адміністративної відповідальності осіб, переданих до правоохоронних органів матеріалів та ін.); повнота, обґрунтованість та своєчасність реагування інспекції на виявлені порушення закону про охорону праці (в т. ч. заборона, зупинка, припинення, обмеження експлуатації підприємств, окремих виробництв, цехів, дільниць, робочих місць, будівель, споруд, приміщень, випуск та експлуатацію машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших засобів праці, виконання певних робіт, застосування нових небезпечних речовин, реалізації продукції, та вжиття заходів до винних в цьому осіб; скасування або припинення дії виданих ними дозволів і ліцензій до усунення порушень, які створюють загрозу життю працюючих тощо); наявність в інспекції своєчасної, тобто у визначені приписом терміни, відповіді підприємства про реальне усунення визначених у приписі порушень; вжиття заходів щодо притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб підприємств, установ, організацій у разі неусунення ними виявлених порушень тощо.

Загалом аналогічною, з урахуванням компетенції відповідних органів, є перевірка додержання законодавства у діяльності пожежної служби МНС,

підрозділів СЕС та інших контролюючих органів. У кожному випадку за наслідками таких перевірок прокурори, на виконання п. 6.3 Наказу ГПУ «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» від 07.11.2012 р. № 3 гн [14], обов'язково повинні надавати оцінку законності діяльності органів державного нагляду (контролю) та управління, уповноважених на захист прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави. При цьому важливо наголосити, що правозахисна діяльність прокуратури у сфері охорони праці передбачає не лише нагляд за законністю діяльності органів виконавчої влади та контролю, а налагодження взаємодії з ними і вироблення спільних заходів, спрямованих на підвищення захищеності прав громадян на цьому напрямі.

Особливої уваги прокурора потребує також додержання трудових прав пільгових категорій працівників. Предмет відповідної перевірки складає додержання трудових прав категорій громадян, які знаходяться під посиленням захистом з боку держави (неповнолітні, інваліди, чорнобильці, багатодітні матері та ін.) на підприємствах, в установах, організаціях, а також оцінка діяльності уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення їх прав [8, с. 73]. При цьому прокурорська діяльність у цій сфері безпосередньо торкається інших відносно самостійних її напрямів: захисту прав і свобод дітей, соціального захисту населення та ін. З огляду на це, часто порушення прав громадян у цій сфері прокурорам вдається встановити і усунути під час реалізації інших за предметною спрямованістю заходів і навпаки.

Важливе місце у цій сфері займає захист прокурором трудових прав дітей. Загалом, прокурорська перевірка додержання трудових прав дітей охоплює такі питання: додержання вимог закону щодо бронювання та створення нових робочих місць для неповнолітніх, обов'язкове працевлаштування випускників загальноосвітніх і професійно-технічних закладів; додержання законодавства про умови праці неповнолітніх; запобігання будь-яким формам експлуатації дитячої праці; додержання вимог

закону при звільненні дітей з роботи; законність заходів щодо запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням серед неповнолітніх працівників тощо.

Приміром, на виконання Програми зайнятості населення Харківської області на 2012-2013 рр. та стратегічні напрями розвитку ринку праці до 2016 р. впродовж жовтня 2012 р. органами прокуратури Харківської області проводилися перевірки додержання законодавства про працю та працевлаштування неповнолітніх, захист їх трудових прав. Під час перевірок було встановлено такі типові порушення закону з цих питань: низький рівень індивідуальної роботи спеціалістів центру зайнятості з особами вказаної категорії та формальний підхід до підбору робочих місць, внаслідок чого неповнолітні відмовлялися від наданих їм робочих місць; прийняття випускників професійно-технічних навчальних закладів на перше робоче місце із випробувальним терміном у супереччю вимогам ст. 26 КЗпП України; надання дітям-інвалідам роботи, яка є протипоказаною для них за станом здоров'я тощо [2].

Важливе значення має прокурорська перевірка додержання трудових прав інвалідів. Її предмет в цілому є аналогічним запропонованій вище методиці перевірки додержання права на працю дітей. При цьому, оскільки працевлаштування інвалідів в ряді випадків є проблематичним, у полі уваги прокурора має перебувати діяльність центрів Державної служби зайнятості, зокрема щодо: додержання державною службою зайнятості вимог закону при реєстрації інвалідів, що виявили бажання працювати, як безробітних; розроблення програм зайнятості інвалідів, стан їх працевлаштування, насамперед випускників спеціальних, професійно-технічних та вищих навчальних закладів, наявність інформації про вільні робочі місця, у т.ч. за умови виконання роботи вдома; законність надання роботодавцям дотацій на створення спеціальних робочих місць для інвалідів, проведення професійної підготовки, підвищення кваліфікації і перепідготовки інвалідів, їх цільове використання; контроль за цільовим використанням коштів, виділених на

створення нових робочих місць для інвалідів, за виконанням відповідних договорів, ініціювання повернення таких дотацій у разі звільнення інваліда [10, с. 14].

Вивчення методичних рекомендацій з цих питань показує, що з метою проведення більш якісної перевірки додержання трудових прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, прокуророві, крім загальних питань, також доцільно з'ясувати: фактичне додержання наданого їм переважного права залишення на роботі при вивільненні працівників у зв'язку з змінами в організації виробництва і праці, використання чергової відпустки у зручний для них час, а також отримання додаткової відпустки із збереженням заробітної плати, виплату допомоги по тимчасовій непрацездатності в розмірі 100 процентів середньої заробітної плати незалежно від страхового стажу тощо [10, с. 15].

В підсумку необхідно наголосити, що захист трудових прав громадян має бути збережений в якості пріоритетного напрямку прокурорської діяльності. З прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури України не повинні втратити правозахисного потенціалу у цій сфері, а лише змінити правові засоби захисту трудових прав громадян з переважно наглядових на представницькі. Хоча в перспективі це скоріше негативно позначиться на ефективності прокурорської діяльності на вказаному напрямі, проте дозволить зберегти існуючу систему гарантій охорони та захисту трудових прав громадян.

Список літератури:

1. *Денисова Е. Э.* Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на безопасные условия труда : дисс. на стиск. учен. степ. канд. юрид. наук : 12.00.11 / Е. Э. Денисова. – М. : НИИ проблем укрепл. законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 2001. – 158 с.
2. Доповідна записка про результати проведення перевірки додержання законодавства про працю та працевлаштування неповнолітніх, додержання їх трудових прав від 20.10.2012 р. // Архів прокуратури Харківської області.
3. *Замченко А. О.* Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.05 / А. О. Замченко ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 20 с.

4. Звіт про роботу прокурора за 11 місяців 2012 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. – Заголовок з екрана.
5. Звіт про роботу прокурора за грудень 2012 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. – Заголовок з екрана.
6. Звіт про роботу прокурора за 6 місяців 2013 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. – Заголовок з екрана.
7. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/322-08. – Заголовок з екрана.
8. *Лапкін А. В.* Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах / А. В. Лапкін ; за ред. І. Є. Марочкіна. – Х. : Право, 2013. – 136 с.
9. Методичні рекомендації про організацію і проведення перевірок додержання законодавства України про охорону праці: схвалено науково-методичною радою при прокуратурі Донецької області 20 березня 2008 р. – Донецьк : Прокуратура Донецької області, 2008. – 16 с.
10. Методичні рекомендації щодо організації перевірок з питань додержання законодавства у сфері соціального захисту пільгових категорій громадян : схвалені науково-методичною радою при прокуратурі Чернігівської області від 09.09.2009 р. – Чернігів : Прокуратура Чернігівської області, 2009. – 20 с.
11. Організація прокурорського нагляду за додержанням законів, які регламентують оплату праці (методичні рекомендації): Рекомендовано для використання у практичній діяльності науково-методичною радою при прокурорі Дніпропетровської області 25 березня 2009 р. – Дніпропетровськ : Прокуратура Дніпропетровської області, 2009. – 18 с.
12. *Пришко А.* Право на своєчасне одержання зарплати, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат захищається законом / А. Пришко // Вісник прокуратури. – 2008. – № 12. – С. 19–23.
13. Про оплату праці : Закон України від 24.03.1995 № 108/95-ВР [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Заголовок з екрана.
14. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів : наказ Генерального прокурора України від 07.11.2012 р. № 3гн [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102. – Заголовок з екрана.
15. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Заголовок з екрана.
16. Про прокуратуру : проект Закону України, підготовлений Адміністрацією Президента України, направлений 02.08.2013 р. до Венеціанської комісії [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu_tekst.html. – Заголовок з екрана.
17. *Сабельфельд Т. Ю.* Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : 12.00.11 / Т. Ю. Сабельфельд ; Уральская гос. юрид. акад. – Екатеринбург, 2009. – 24 с.
18. *Фирсова О. А.* Реализация прокурором полномочий по защите трудовых прав граждан в гражданском судопроизводстве : дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. А. Фирсова ; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – М., 2009. – 240 с.

Шандула А. А. Проблемы повышения эффективности защиты трудовых прав граждан средствами прокурорской деятельности.

Рассмотрены проблемы организации и осуществления прокурорской деятельности в сфере защиты трудовых прав граждан. Определены правовая природа и основные составляющие этой деятельности. Раскрыта методика прокурорской деятельности на каждом отдельном направлении защиты трудовых прав граждан. Оценены перспективы

защиты трудовых прав граждан средствами прокурорской деятельности в контексте реформирования законодательства о прокуратуре.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорская деятельность, трудовые права, полномочия прокурора, эффективность.

Shandula O. O. Problems of increase of efficiency of protection of the labor law of citizens means of public prosecutor's activity.

Problems of the organization and implementation of public prosecutor's activity in the sphere of protection of the labor law of citizens are considered. The legal nature and the main components of this activity is defined. The technique of public prosecutor's activity on each separate direction of protection of the labor law of citizens reveals. Prospects of protection of the labor law of citizens by means of public prosecutor's activity in a context of reforming of the legislation on prosecutor's office are estimated.

Key words: prosecutor's office, public prosecutor's activity, labor law, powers of the prosecutor, efficiency.