

О.Г. Серета,

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри трудового права  
Національного університету

“Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”

## ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

*У статті визначено сутність прокурорського нагляду за дотриманням трудового законодавства, розкрито його призначення.*

**Ключові слова:** прокуратура, трудове законодавство, нагляд, контроль.

*В статье определена сущность прокурорского надзора за соблюдением трудового законодательства, раскрыто его назначение.*

**Ключевые слова:** прокуратура, трудовое законодательство, надзор, контроль.

*This article explains the purpose of supervision of the observance of labor legislation, reveals its purpose.*

**Keywords:** prosecutors, labor legislation, supervision, control.

Зважаючи на динамічний розвиток економіки України, а також рівень правосвідомості наших громадян, у сфері трудових правовідносин досі існує безліч правопорушень. Таким чином, надзвичайно важливо встановити належну систему нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. При цьому, першочергово слід приділити увагу, власне, прокуратурі України.

Питання наукового дослідження прокуратури України як суб'єкта нагляду за дотриманням трудового законодавства торкалися у своїх працях у тій чи іншій мірі різні вчені, серед яких варто виділити наступних: В.С. Андреев, М.В. Косюта, А.С. Мельник, Е.Б. Червякова, М.К. Якимчук та інші. Тим не менш, досі не було достатньо обґрунтовано досліджуваного питання, що й обумовлює необхідність проведення більш глибокого наукового аналізу.

Метою статті є з'ясування ролі прокуратури України як суб'єкта нагляду за дотриманням трудового законодавства. Задля досягнення поставленої мети потрібно виконати наступні завдання: визначити сутність прокурорського нагляду за дотриманням трудового законодавства; розкрити призначення прокурорського нагляду за дотриманням трудового законодавства; проаналізувати позиції вчених та законодавство у цій сфері.

Відповідно до ст. 259 Кодексу законів про працю України нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють уповноважені органи, які не залежать у своїй діяльності від власника або уповноваженого ним органу. Центральні органи виконавчої влади здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у їх функціональному підпорядкуванні, крім органів державної податкової служби, які мають право з метою перевірки дотримання податкового законодавства здійснювати такий контроль на всіх підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності та підпорядкування.

Вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів про працю здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами [1].

В свою чергу, згідно з положеннями ст. 384 Проекту Трудового кодексу України державний нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюється центральним органом виконавчої влади, який діє у складі центрального органу виконавчої влади у галузі праці та іншими органами державної влади в межах їх повноважень.

Державний нагляд за дотриманням спеціального законодавства у сфері безпечних і здорових умов праці здійснюють:

- 1) центральний орган виконавчої влади з нагляду за охороною праці, промисловою безпекою та гірничого нагляду;
- 2) центральний орган виконавчої влади з питань радіаційної безпеки;
- 3) центральний орган виконавчої влади з питань пожежної безпеки;
- 4) центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я.

У межах визначених повноважень органи державного нагляду публікують щорічні доповіді, що мають містити інформацію про роботу даного органу, кількість об'єктів контролю, які інспектувалися, кількість виявлених порушень законодавства та вжиті заходи щодо їх усунення, інші відомості, визначені законодавством [2]. Таким чином, у даному Проекті по відношенню до чинного Кодексу законів про працю України існують певні відмінності: (а) термін “законодавство про працю” замінено терміном “трудове законодавство”, що, на нашу думку, є більш доцільним; (б) у Проекті конкретно не зазначено, хто здійснює вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням трудового законодавства, хоча наведений перелік суб'єктів, уповноважених здійснювати державний нагляд за дотриманням законодавства у сфері безпечних і здорових умов праці.

З урахуванням викладеного, на нашу думку, в статті необхідно здійснити комплексне вивчення правових положень та науковий аналіз проблемних питань щодо діяльності органів прокуратури в системі органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства; визначити сутність прокурорського нагляду за дотриманням трудового законодавства та його призначення.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про прокуратуру” прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами [3].

На нашу думку, прокуратура є самостійним правовим інститутом, котрий являє собою незалежну та централізовану систему державних органів, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим, що функціонує з метою здійснення захисту державних та суспільних інтересів, інтересів, прав і свобод людини та громадянина, представництва їх інтересів в суді, підтримання державного обвинувачення в суді, нагляду за додержанням законодавства. При цьому прокуратура є органом, який забезпечує права й інтереси громадян та юридичних осіб, у тому числі й при реалізації ними трудових прав.

Наприклад, за словами М.К. Якимчука, прокуратура України здійснює самостійний вид державної діяльності, який не дає можливості включити її до системи жодної з гілок влади; прокуратура є єдиною централізованою системою, яка здійснює покладені на неї функції автономно; прокуратура є суттєвим і необхідним елементом системи “стримувань і противаг”, механізму, що сприяв взаємодії поділених гілок єдиної державної влади; підпорядкування прокуратури законодавчій, виконавчій чи судовій владі може зруйнувати систему “стримувань і противаг”, яка склалась у державі; прокуратура – це поки єдиний надійно працюючий елемент системи поділу й взаємодії гілок влади, який забезпечує стримування окремих гілок влади від прийняття незаконних актів і здійснення протиправних дій; жоден з існуючих державних органів не може взяти на себе наглядову функцію прокуратури за додержанням і застосуванням законів учасниками суспільних відносин; на перехідний період побудови правової держави прокурорський нагляд необхідно зберегти як найбільш доцільну, ефективну форму державного контролю за додержанням і застосуванням законів [4, с. 71].

У трудовому праві, на думку деяких зарубіжних правознавців, прокуратура виконує, так би мовити, 2 основні функції. Перша – це нагляд за дотриманням трудового законодавства, друга – це поновлення порушених прав, адже прокуратура – це орган, який у разі виявлення грубих порушень трудового законодавства правомочний і зобов'язаний починати кримінальне переслідування, ухвалювати рішення про закінчення розслідування, з'ясувати обставини справи, збирати докази. Прокуратура вирішує, чи досить у кожному конкретному разі підстав для порушення кримінальної справи. Тільки прокурор може ухвалювати рішення про закінчення розслідування шляхом пред'явлення публічного обвинувачення або припинення справи [5, с. 192–196]. Тільки прокуратура поза межами відомчої системи має повноваження на перевірку законності дій будь-яких з контролюючих органів та на правову оцінку їх діяльності.

На нашу думку, сутність та призначення прокуратури на сучасному етапі полягає у забезпеченні інтересів держави і кожного окремого громадянина, у підтриманні правовими способами відповідного паритету між правами та обов'язками кожної із зазначених сторін. Як правильно підкреслює О.Б. Червякова, забезпечуючи інтереси держави, прокуратура виконує правоохоронну функцію і стосовно громадян, відстоюючи ж інтереси громадян, прокурор захищає правові устої держави [6, с. 17]. У перехідний період, коли старі суспільні відносини ще повністю не “зламані”, а нові не знайшли належного правового закріплення та апробації, виникає підвищена потреба у наявності організаційного незалежного органу, який би давав правову оцінку стосункам, що виникають у суспільстві, міг би оперативно втручатися у хід справ з метою попередження порушень та поновлення законності, тобто здійснювати неупереджений нагляд за законністю.

Ми вважаємо, що нагляд за виконанням законів – один з основних напрямків в діяльності прокуратури.

Дана галузь прокурорського нагляду, безпосередньо пов'язана: з реальним захистом і забезпеченням прав та свобод людини і громадянина; із зміцненням законності в діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; з утвердженням дієвої вертикальної влади. В нагляді за виконанням законів реалізується значна частина наглядового і профілактичного потенціалу прокурорської системи, бо саме за його допомогою досягається не тільки належне виконання законів, але й виявлення правопорушень на ранніх стадіях їх формування, прийняття заходів до їх усунення [7, с. 206].

У межах нагляду органів прокуратури за дотриманням усіма суб'єктами права вимог нормативно-правових актів здійснюється прокурорський нагляд за



додержанням трудового законодавства. Про це зазначено в ст. 1 та п. 1 ч. 1 ст. 19 Закону України “Про прокуратуру”. Нагляд прокуратури за дотриманням нормативно-правових актів, покликаних регулювати трудові та тісно пов’язані з ними відносини відіграє важливу роль у забезпеченні трудових прав громадян.

Так, перевіряючи законність укладення трудових договорів, прокурор з’ясовує: чи не вимагає адміністрація від поступаючих на роботу осіб документів, не передбачених законодавством; чи дотримуються вимоги закону в частині випробування при прийнятті на роботу, строки трудового договору та інші його умови; чи відповідає наказ про зарахування на роботу змісту трудового договору, а запис в трудовій книжці – тексту наказу; чи оголошується наказ про зарахування на роботу працівнику під розписку; чи дотримується особливий порядок прийняття на роботу сезонних та тимчасових працівників; чи не було фактів відмови в прийнятті на роботу вагітним жінкам та жінкам, які мають дітей, а також особам, звільненим з місць позбавлення волі, деяким іншим категоріям громадян за незаконними підставами. При перевірці законності зміни чи припинення трудових договорів прокурор встановлює: чи були законні підстави для звільнення працівників або їх переведення на іншу роботу; чи не припинялись трудові договори з ініціативи власника або уповноваженого ним органу без законних на це підстав чи з порушенням встановленого порядку; чи дотримувались додаткові гарантії при звільненні виборних профспілкових працівників; чи відповідають записи про причини звільнення працівників вимогам закону. При перевірці виконання законів про трудову зайнятість на підприємствах, в установах, організаціях прокурор з’ясовує такі питання: чи дотримувались гарантії та компенсації працівникам, пов’язані з розриванням трудового договору; чи беруть участь роботодавці в забезпеченні зайнятості населення. При перевірці дотримання законодавства про охорону праці прокурор звертає увагу на такі основні питання: чи розроблені на підприємстві заходи, спрямовані на забезпечення здорових та безпечних умов праці, чи внесені конкретні питання охорони праці в колективний договір; як здійснюється контроль за їх реалізацією; які заходи і з вини яких осіб не були прийняті; чи дотримуються власниками (уповноваженими ними органами) нормативні вимоги, спрямовані на попередження нещасних випадків на виробництві, у тому числі своєчасність проведення інструктажів з питань техніки безпеки, виробничої санітарії та інших правил; чи забезпечуються відповідні категорії працівників спеціальним одягом та іншими засобами індивідуального захисту; чи проводяться в необхідних випадках обов’язкові попередні й періодичні медичні огляди працівників; чи використовуються за прямим призначенням засоби і матеріали, виділені для проведення заходів з охорони праці, чи не було випадків використання цих засобів на інші цілі; чи виконуються власником або уповноваженим ним органом вимоги закону щодо скорочення й ліквідації професій з важкими і шкідливими умовами праці, усунення запиленості та загазованості виробничих приміщень, шуму й вібрації, попередження захворювань на виробництві; чи не порушуються норми про охорону праці жінок та неповнолітніх, а також діючі на підприємствах правила й інструкції з охорони праці та техніки безпеки, виробничої санітарії, гігієни праці і протипожежної безпеки; який стан виробничого травматизму на підприємстві, його рівень та динаміка, чи розслідувались власником (уповноваженим ним органом) причини нещасних випадків, які заходи вжиті до їх усунення.

Відтак, органи прокуратури здійснюють нагляд за дотриманням, правильним виконанням і застосуванням усіх нормативно-правових актів, покликаних регулювати взаємовідносини учасників трудових та тісно пов’язаних з ними відносин.

Сутнісною метою такого нагляду є забезпечення трудових прав суб'єктів відповідних правовідносин, в основному і зокрема – найманих працівників.

За результатами перевірок органи прокуратури вживають конкретні заходи: складають у випадках, передбачених законодавством, протоколи про адміністративні правопорушення, а також розглядають справи про адміністративні правопорушення та накладають адміністративні стягнення згідно із законодавством; вносять роботодавцям подання про накладення стягнень на окремих посадових осіб, винних у порушенні законодавства про працю, а в окремих випадках передають матеріали щодо цих порушень до правоохоронних органів.

Прокурор або його заступник при виявленні порушень закону у межах своєї компетенції мають право: 1) опротестувувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб; 2) вносити подання на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень; 3) вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли; 6) звертатись до суду з заявою про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб.

Суттєвим елементом організації роботи прокурорів є систематичний аналіз ними судової практики і матеріалів, що характеризують дотримання законності в діяльності органів позавідомчого контролю, використання висновків актів реагування щодо порушень законів у сфері праці. Це дозволяє цілеспрямовано планувати заходи, спрямовані на зміцнення законності в галузі охорони праці, оплати праці, і уникати безрезультатних прокурорських перевірок. Однак мають місце окремі випадки, коли перевірки не завжди посягають систематичний характер, іноді плани роботи складаються формально.

Останнім часом спостерігається динаміка зростання кількості звернень до прокуратури, що зумовлено збільшенням порушень законів, кризовими політичними та економічними явищами в державі. В умовах сьогодення значна частина громадян не мають можливості звертатися за захистом до суду, не завжди реагують належним чином на звернення працівників посадові особи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Як свідчать результати перевірок, проведених прокуратурою в спеціальних органах, уповноважених державою здійснювати нагляд і контроль за додержанням трудового законодавства, роботу їх не можна визнати ефективною та такою, що реально впливає на поліпшення стану дотримання законодавства про працю [8, с. 88]. Незважаючи на поширеність фактів порушень вимог чинного законодавства при укладенні колективних договорів, місцеві органи влади при реєстрації колективних договорів не вживають заходів для вилучення з них незаконних положень та умов, що погіршують становище працівників порівняно з чинним трудовим законодавством.

Серйозну занепокоєність викликає кількість порушень законодавства про охорону праці.

Однією з основних причин допущення нещасних випадків, зростання травматизму в окремих галузях економіки (вугільній, хімічній, нафтохімічній, металургійній промисловості, на підприємствах будівництва, на транспорті, важкого машинобудування, в агропромисловому комплексі та ін.) є незадовільне функціонування системи управління охороною праці або її відсутність. Як свідчить практика, зростання нещасних випадків, що мають місце на підприємствах, є наслідком грубих порушень трудової і технологічної дисципліни, недбалого

ставлення деяких працівників та посадових осіб до виконання своїх обов'язків, нехтування правилами техніки безпеки. Наприклад, порівняно з Англією, Японією, Німеччиною, в нашій державі показник ризику загибелі на 100 тис. працюючих більший у 8,5, 3 і 2 рази відповідно. Аналіз виробничого травматизму та його причин засвідчує: в середньому 70 % смертельних випадків сталося через організаційні причини, 20 % – технічні, 10 % – психофізіологічні [9, с. 16]. За даними МОП, до 30% всіх нещасних випадків на виробництві пов'язані зі вживанням наркотиків і алкоголю [10, с. 80].

Отже, нагляд і контроль за додержанням трудового законодавства здійснюється щодо основних інститутів трудового права: прийняття на роботу, зміни умов трудового договору, припинення трудового договору, робочого часу, часу відпочинку, оплати праці, охорони праці, укладення і виконання колективного договору. При цьому прокурорський нагляд за дотриманням трудового законодавства буде ефективним, якщо в рамках відповідної адміністративно-територіальної одиниці прокурор своєчасно виявляє порушення учасниками трудових правовідносин приписів нормативно-правових актів, покликаних регулювати трудові та тісно пов'язані з ними відносини, і домагається усунення як означених порушень, так і обставин, що їм сприяють.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради. – 1971. – № 50. – Ст. 375.
2. Трудовий кодекс України : Проект Закону України 04.12.2007 № 1108 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF0US00X.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF0US00X.html).
3. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
4. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України : теорія і практика / М.К. Якимчук. – К., 2001. – 440 с.
5. Arbeitsrecht. Dr. h. c. mult. Hans C., Dr. Reinhard Richardi. Stand der Sammlung. – Munchen, 1999. – 240 s.
6. Червякова Е.Б. Защита конституционных прав граждан средствами прокурорского надзора (проблемы общенадзорной деятельности) : дисс. ... канд. юр. наук / Е.Б. Червякова. – Х., 1992. – 195 с.
7. Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. – М. : “Экслист”, 2002. – 850 с.
8. Алхімова Д. Захист трудових прав громадян – один з пріоритетних напрямків роботи органів прокуратури / Д. Алхімова // Вісник прокуратури. – 2002. – № 3. – С. 83–89.
9. Безпека праці : європейські соціальні стандарти // Людина і праця. – 2005. – № 4. – С. 15–16.
10. Службы охраны труда должны быть на всех предприятиях // Человек и труд. – 2001. – № 10. – С. 80–85.

Отримано 22.08.2013