

УДК 342.9

О.Г. СЕРЕДА, канд. юрид. наук, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

СТРУКТУРА ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Ключові слова: правовідносини, контроль, нагляд, прокуратура, трудове законодавство, права, обов'язки

На сьогоднішній день в умовах розвитку української державності актуалізується питання подальшого зміцнення законності в усіх сферах діяльності людини, в тому числі в сфері застосування трудового законодавства. При цьому для удосконалення фактично сформованих правових відносин у сфері трудового законодавства необхідні нові підходи в нормотворчості та правозастосовчій практиці. У зв'язку з цим удосконалення механізму практики застосування нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства нерозривно пов'язані із соціально-економічними та політичними процесами, що відбуваються в суспільстві.

Варто відзначити, що на різних етапах суспільного розвитку науковою розробкою правових проблем нагляду за дотриманням трудового законодавства та узагальнення практики його застосування займалися представники як вітчизняної, так і зарубіжної юридичної науки, серед яких слід згадати М.Г. Александрова, В.С. Андрєєва, В.С. Венедиктова, О.М. Бандурку, В.М. Гарашука, Л.М. Давиденка, В.В. Жернакова, М.В. Косюту, Л.І. Лазор, Р.З. Лівшиця, А.С. Мельника, Н.М. Хуторян, О.Н. Ярмиша та інших.

Однак, в силу того як змінюється законодавство в окресленій сфері, проблеми щодо структури правовідносин у сфері нагляду та

контролю за дотриманням трудового законодавства потребують додаткового наукового аналізу, в тому числі й критичного. Звідси метою статті є розкриття структури правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. Задля досягнення поставленої мети потрібно виконати наступні завдання: проаналізувати сутність правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства; визначити складові елементи правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Будь-які правовідносини, які існують у суспільстві, мають свою налагоджену структуру. Так, В.С. Ківалов та Л.Р. Біла до структури правових відносин відносять: об'єкт (дія, поведінка людей, матеріальні предмети), суб'єкти (громадяни, особи без громадянства, державні органи, підприємства, установи, організації), зміст (сукупність прав і обов'язків сторін) [1, с.14–16].

Розглядаючи діяльність прокуратури у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, слід зазначити, що і зміст правовідносини у цій сфері буде досить специфічним, охоплюватиме досить широке коло суспільних відносин. Тому, ми вважаємо, що для більш детального та глибокого вивчення правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства потрібно розглянути як зміст трудових правовідносин, так і зміст правовідносин управомочених державної органів для здійснення вищенаведеного контролю та нагляду.

Почнемо із визначення сутності та призначення змісту правовідносин. Взагалі, під юридичним змістом правовідносин С.С. Алексєєв розуміє наявність у них складових елементів – юридичних прав і обов'язків. Матеріальний зміст передбачає фактичну поведінку (дія, бездіяльність), яку правомочний може, а правозобов'язаний повинен здійснювати [2, с.134]. В.В. Копейчиков зміст правовідносин характеризував синтезом фактичного та юридичного. Під фактичним змістом від розумів суб'єктивні права та юридичні обов'язки

суб'єктів правовідносин, тобто можливість певних дій уповноважених суб'єктів і необхідність відповідних дій зобов'язаних суб'єктів. Фактичний зміст, на переконання вченого, – це сама поведінка суб'єктів, їх діяльність, в якій реалізуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки сторін [3, с.139].

Особливістю трудового права є рівність суб'єктів між собою, тобто правам та обов'язкам роботодавця кореспондують права та обов'язки працівника. Ці особи є юридично рівними, а тому і зміст їх прав та обов'язків також визнаватиметься рівним. Таким чином, зміст трудових правовідносин складають права та обов'язки сторін трудового договору, якими є роботодавець та працівник, вони виникають взаємообумовлено, за власною угодою сторін, шляхом укладення трудового договору. Отже, можемо зробити висновок, що трудовий договір виступає як юридичний факт, володіє тією здатністю, що визначає зміст трудових відносин. І саме трудовий договір визначає в якому об'ємі буде здійснюватися весь зміст таких правовідносин.

Як вже нами було зазначено вище, прокуратура являється особливим органом державної влади, уповноваженим на виконання функцій щодо здійснення контролю та нагляду за дотриманням чинного законодавства різними органами державної влади та їх посадовими особами. А тому і зміст правовідносин в окресленій сфері виражаються у компетенції та повноваженнях органів прокуратури.

В.І. Бабенко під повноваженнями прокурора розуміє його суб'єктивне право на здійснення певних дій. При цьому особливість наглядової діяльності прокурора, на його думку, полягає в тому, що тут право виступає одночасно і як обов'язок. Не випадково, на думку автора, законодавець, регламентуючи правове положення прокурора, зазначає, що прокурор «вимагає», «залучає» «вносить», «направляє», тобто і має право, і одночасно зобов'язаний робити те, що зазначено в законі [4, с.74]. В.М. Кравчук виділяє владні повноваження прокурора, під якими пропонує розуміти його права і обов'язки, які встановлені Конститу-

цією та законами України, наділені особливим правовим змістом, реалізація яких впливає на життєдіяльність, поведінку і свободу громадян, функціонування інших органів державної влади і посадових осіб, що здійснюється в інтересах держави чи інтересах осіб, та здійснення яких забезпечено правовими гарантіями незалежності їх реалізації й державним примусом. На думку науковця, владні повноваження прокурора реалізуються у більшості випадків у разі порушення вимог закону іншими суб'єктами державно-публічних правовідносин, також їм характерні спеціальні форми вираження, акти прокурорського реагування. Гарантії незалежності реалізації владних повноважень прокурора, створюють правове поле стабільності його діяльності, а державний примус забезпечує здійснення прокурором цих повноважень [5, с.69]. Отже, повноваження прокурора у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства виражатимуться у правах прокурора на здійснення діяльності щодо нагляду за реальним дотриманням трудового законодавства та його обов'язку на здійснення всіх необхідних заходів та дій для припинення порушення прав працівника чи роботодавця, а також на недопущення повторного порушення прав як з боку цих суб'єктів, так й інших осіб.

Розглядаючи зміст правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства органами прокуратури, на нашу думку, доцільно здійснити певне розмежування компетенції та повноважень у сфері захисту трудових прав громадян, виходячи із загальних прав та обов'язків, які притаманні прокуратурі в цілому.

Першу групу повноважень можна визначити як повноваження прокуратури у сфері розгляду скарг та заяв громадян, чиї права порушені або шляхом проведення особистого прийому громадян. С.Г. Березовська, А.Д. Берензон та Л.А. Биков зазначають, що перевірка виконання законів проводиться за скаргами і заявами громадян, а також на основі публікацій засобів масової інформації, повідомлень радіо, телебачення, на базі аналізу

статистичних даних злочинності на предмет вивчення її причин та умов, що є головним показником для акцентування уваги прокурорських підрозділів. Процес перевірки законів включає до свого складу сукупність цілеспрямованих дій, які встановлюють: 1) факти правопорушень; 2) характер правопорушень; 3) осіб, винних у вчиненні правопорушень, ступінь їх вини; 4) розмір заподіяної правопорушенням матеріальної шкоди; 5) причини правопорушень та причини, що їх зумовлюють [6, с.76]. Тобто особа може звернутися безпосередньо до прокуратури для захисту свої порушених прав та інтересів, а прокуратура, в свою чергу, зобов'язана здійснити всебічну перевірку по поданій скарзі чи заяві, виявити причини та умови, які сприяли вчиненню порушення права особи та здійснити всі необхідні дії для поновлення порушеного права.

Про зобов'язання прокуратури здійснювати розгляд заяв та скарг громадян говориться в самому Законі України «Про прокуратуру», а саме ст.12 передбачає, що прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Прокурор здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами. Прокурор проводить особистий прийом громадян (ч.2 ст.19) [7].

Наступним видом повноважень прокуратури у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, яке передбачене Конституцією та Законом України «Про прокуратуру», ми можемо назвати представництво інтересів громадянина у суді у випадках, визначених законом. У здійсненні такого представництва, на нашу думку, дійсно виражається охоронна функція прокуратури по забезпеченню прав та свобод людини та громадянина.

Представництво прокурором інтересів держави або громадянина в суді, як зазначає Л.І. Бородін, розглядається як функція проку-

ратури по захисту її прав та свобод, яка виражається в сукупності прав та обов'язків прокурора, встановлених процесуальними нормами. Крім того, науковець представницьку функцію права прокурора визначає як правовий спосіб забезпечення прав та свобод громадян, самостійна форма державної діяльності [8, с.21]. Таким чином, представництво прокурором інтересів громадян у трудових правовідносинах виникає у зв'язку з неспроможністю особи самостійно захистити свої порушені права та свободи. Це може бути зумовлено досить широким колом як суб'єктивних, так і об'єктивних причин, а саме: стан здоров'я, незадовільний матеріальний стан, наявність хронічного чи психічного захворювання тощо. З огляду на процесуальне представництво прокурора зазначимо, що воно здійснюється в інтересах особи безоплатно.

Процесуальне представництво прокурора щодо захисту прав та свобод людини та громадянина у випадку порушення роботодавцем чи уповноваженим ним органом трудових прав людини може настати у випадку безпосереднього звернення особи, права якої порушено, до прокурора або за власної ініціативи прокурора, у випадку, якщо він виявив такі правопорушення самостійно. Так, наприклад, О.С. Ільчук зазначає, що під приводами щодо здійснення представництва можуть бути: 1) звернення до прокуратури громадян; 2) звернення до прокуратури державного органу; 3) повідомлення в засобах масової інформації; 4) безпосереднє виявлення прокурором порушеного права громадянина або держави [9, с.164]. Отже, процесуальне представництво означає, що прокурор може здійснювати представництво як за заявою особи, права якої порушено, так і самостійно при виявленні ним порушень трудового законодавства. Ми вважаємо, що можливість прокурора ініціювати представництво особи за власною ініціативою є досить вагомим кроком до реального забезпечення прав та свобод людини і громадянина, адже часто працівник, права якого порушується, просто не наважується суперечити роботодавцю, вважаючи, що таке

протистояння буде не на його користь. Тобто особа вважає себе процесуально не захищеною, одинокою у такому протистоянні інтересів. В свою чергу, ініціювання прокурором провадження проти особи, яка порушує права інших осіб, втілює впевненість, захищеність, потрібність особи, права якої порушено. Тобто процесуальне представництво прокурора у трудових правовідносин є важливим гарантом забезпечення прав, свобод та законних інтересів осіб, які пов'язані трудовим договором.

Повноваження прокуратури можна виділити й у сфері дотримання та забезпечення роботодавцями безпечних на належних умов праці. Кодекс законів про працю України містить цілий розділ, присвячений охороні праці. Так, ст.153 Кодексу передбачено, що на всіх підприємствах, в установах, організаціях створюються безпечні і нешкідливі умови праці. Забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці покладається на власника або уповноважений ним орган. Власник або уповноважений ним орган не вправі вимагати від працівника виконання роботи, поєднаної з явною небезпекою для життя, а також в умовах, що не відповідають законодавству про охорону праці. Працівник має право відмовитися від дорученої роботи, якщо створилася виробнича ситуація, небезпечна для його життя чи здоров'я або людей, які його оточують, і навколишнього середовища. На власника або уповноважений ним орган покладається систематичне проведення інструктажу (навчання) працівників з питань охорони праці, протипожежної охорони [10]. Але, на жаль, як свідчить практика повне дотримання власником або уповноваженим ним органом безпечних та нешкідливих умов праці на сьогодні майже не здійснюється. На більшості підприємств мають місце порушення передбачених законодавством санітарно-епідеміологічних, протипожежних та інших норм, які негативним чином впливають на роботу та життєдіяльність працівника. За останні роки почастишали випадки настання професійного каліцтва та травматизму. Варто зазначити, що на сьогодні таким проблемам майже не при-

діляються належної уваги, роботодавцями не здійснюється заходи щодо виявлення та вилучення таких застарілих механізмів, строк експлуатації яких закінчився ще декілька років тому, а кожного року від травм на виробництві гинуть тисячі людей, мільйон травмуються. Така ситуація виникає через не контрольованість державних органів власників підприємства, безкарності їх діяльності.

Досить важливу роль у виправленні такої ситуації належить прокуратурі, яка здійснює нагляд за дотриманням гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина. Виходячи із основних повноважень органів прокуратури, можна визначити повноваження прокурора по здійсненню нагляду за дотриманням та забезпеченням роботодавцями безпечних на належних умов праці. Так, наприклад, прокурор має право вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз. Крім того, прокурор має право вимагати від роботодавців незалежно від форм власності необхідну для розгляду документацію.

Діяльність прокурора має бути не тільки законною, а й об'єктивною, справедливою, всебічною, а тому у межах вищенаведених повноважень прокуратура України має право здійснювати перевірку виконання працівниками свої обов'язків, передбачених ст.159 Кодексу законів про працю, а саме виконання працівниками вимог нормативних актів про охорону праці. Таким чином, саме шляхом здійснення такого роду перевірок та ревізій, реалізуючи свої повноваження прокурор може та й повинен здійснювати нагляд за дотриманням та забезпеченням роботодавцями безпечних на належних умов праці, а отже не допускати порушення прав звичайних працівників.

Для забезпечення нормальної діяльності підприємства, установи, організації кожен працівник повинен бути застрахованим від незаконного звільнення з роботи, а у випадку такого звільнення повернений на роботу із виплатою заробітку за час вимушеного прогулу. У межах розгляду скарг та заяв працівників, яких незаконно звільнили, прокуратура має право провести перевірку законності такого звільнення. Частина 1 ст.20 Закону України «Про прокуратура» передбачено право прокурора витребувати від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних підприємств, установ та організацій рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення, мати доступ до відповідних інформаційних баз даних державних органів (п.2) та отримувати усні або письмові пояснення, в тому числі шляхом виклику відповідної особи до органу прокуратури (п.4) [11]. Тобто прокурор вправі перевірити законність такого звільнення шляхом визначення підстав звільнення особи, статтю по якій особу звільняють, провести службове розслідування щодо доцільності та невідворотності звільнення особи з посади.

В межах здійснення прокуратурою контролю на нагляду за дотриманням трудового законодавства не потрібно недооцінювати роль прокуратури у відновленні порушених прав особи і відшкодування завданої шкоди. Прокуратура України здійснює всі необхідні заходи не тільки стосовно перевірки законності діяльності роботодавців по відношенню до їх працівників, а й може зобов'язати особу відновити порушення незаконними діями та рішеннями порушені права особи. Прокуратура здійснює нагляд за відновленням порушених прав особи, тобто, яким чином їх відновили, на протязі якого періоду часу, як в подальшому здійснюється трудова діяльність особи, які відновила свої права у трудовому колективі, чи не має місце повторне порушення трудових норм.

Не менш важливим є здійснення прокуратурою нагляду за своєчасністю та повнотою виплати заробітної плати. Г.І. Чанишева та Н.Б. Болотіна, розглядаючи проблеми виплати заробітної плати, зазначають, що головними причинами масових порушень законодавства України про оплату праці є відсутність ефективних економічних, адміністративних та кримінально-правових механізмів, які б примушували роботодавців до безумовного їх виконання, недобросовісний відомчий та регіональний контроль за дотриманням законодавства про працю і оплату праці галузевих міністерств, відомств, органів місцевої виконавчої влади; відсутність ефективних юридичних та організаційних процедур забезпечення реального і відповідного представництва інтересів держави в акціонерних організаціях, де є частина державної власності; недієздатність комісій по трудовим спорам; низький рівень правових знань та безвідповідальність керівників організацій, посадових осіб та персоналу за дотриманням трудового законодавства [12, с.365–366]. Прокуратура Україна повинна забезпечувати реальне дотримання прав особи на виплату заробітної плати. Прокуратура має право здійснювати перевірку стану виплат заробітної прати, її своєчасності у будь-який час та при виявленні порушень вимагати їх негайного припинення та відновлення порушеного права працівника. Своєчасність оплати праці означає її виплату у встановлені законом строки, без будь-яких затримок. Крім того, прокуратура має право контролювати не тільки своєчасність виплати заробітної прати, а й її розмір. Так, розмір оплати праці працівника не може бути меншим за встановлений законодавством розмір. Стаття 3 Закону України «Про оплату праці» встановлено наявність мінімальної заробітної плати, під якою розуміють законодавчо встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може провадитися оплата за виконану працівником місячну, а також погодинну норму праці (обсяг робіт). До мінімальної заробітної плати не включаються доплати, надбавки, заохочува-

льні та компенсаційні виплати. Також на законодавчому рівні встановлено, що мінімальна заробітна плата є державною соціальною гарантією, обов'язковою на всій території України для підприємств усіх форм власності і господарювання та фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників [11]. При порушенні норми вищенаведеної статті особа, права якої порушено, має право звернутися до органів прокуратури із прохання провести перевірку дотримання вимог законодавства про оплату праці відповідного підприємства чи фізичної особи – підприємця, а прокурор, у свою чергу, зобов'язаний витребувати всі необхідні документи та матеріали по цій справі та провести комплексну перевірку законності діяльності підприємства чи фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності, який використовує найману працю.

Що стосується обов'язків працівників прокуратури, то вважаємо, що до них належать: додержання вимог, які містяться у Конституції України та в інших законодавчих актах, чітко й у визначених межах виконання повноважень відповідно до компетенції; недопущення порушень прав і свобод фізичних та юридичних осіб, своєчасне та точне виконання рішень вищестоящих органів (керівників); збереження інформації про громадян, що стала їм відомою під час виконання службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законодавством не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації [13, с.29] Таким чином, прокуратура відіграє досить значну роль у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. Прокуратура наділена значними колом повноважень щодо здійснення комплексної перевірки законності у діяльності роботодавців,

Діяльність прокуратури у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства можна визначити як вчинення органами прокуратури процесуальної діяльності у сфері трудового права, що здійснюється з метою виявлення та відновлення порушених роботодавцем прав, свобод та законних інтересів

особи-працівника, шляхом розгляду заяв та скарг, поданими як самими працівниками, так і виявленими з власної ініціативи у межах передбаченими Конституцією та законами повноваженнями та з використання відповідних форм і методів наглядової діяльності цього органу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – 2 вид. перер. і доп. – Одеса : Юрид. л-ра, 2002. – 312 с.
2. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. Т. 1 / С. С. Алексеев. – Свердловск, 1972. – 396 с.
3. Правознавство : підручник / [А. І. Берлач, Д. О. Карпенко, В. С. Ковальський, А. М. Колодій, А. Ю. Олійник та ін.] ; за заг. ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 752 с.
4. Бабенко В. І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / В. І. Бабенко. – Одеса, 2004. – 234 с.
5. Кравчук В. М. Владні повноваження прокурора: теоретико-правовий аспект / В. М. Кравчук // Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 28 травня 2010). – Л. : Вид-во «Галицький друкар», 2010. – С. 68–72.
6. Проблемы эффективности прокурорского надзора / [С. Г. Березовская, А. Д. Берензон, Л. А. Быков, А. Д. Зверев и др.] ; под ред. К. Ф. Скворцова. – М. : Юрид. лит., 1977. – 160 с.
7. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р., № 1789–ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
8. Бородин І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л. І. Бородин ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 38 с.

9. Іщук О. С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. С. Іщук ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2001. – 20 с.

10. Кодекс законів про працю : від 10.12.1971 р., № 322–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08/page4>.

11. Закон України «Про оплату праці» :

від 24.03.1995 р. // ВВР України. – 1995. – № 17. – Ст. 121.

12. Чанышева Г. И. Трудовое право Украины / Г. И. Чернышева, Н. Б. Болотина. – Харьков : Одиссей, 1999. – 480 с.

13. Іщук О. С. Правовий статус прокуратури України: завдання, функції, повноваження / О. С. Іщук // Наше право. – 2011. – № 2. – Ч. 2. – С. 25–30.

Серета О. Г. Структура правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства / О. Г. Серета // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 571–577 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_94.pdf

На основі норм законодавства та поглядів вчених досліджено структуру правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, розкрито її складові елементи.

Sereda E.G. Structure of legal relationships in the sphere of supervision and control over compliance with labor laws / E.G. Sereda // Forum of Law. – 2013. – No. 3. – P. 571–577 [Electronic resource]. – Access mode: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_94.pdf

На основе норм законодательства и взглядов ученых исследована структура правоотношений в сфере надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, раскрыты ее составные элементы.

Sereda O.G. Structure of Legal Relationships in the Sphere of Supervision and Control over the Observance of Labor Legislation

On the basis of the legislation and the views of scientists studied the structure of relations in the sphere of supervision and control over compliance with labor laws, disclosed its constituent elements.