

Павлійчук В. А.,
здобувач

Національної академії прокуратури України

ЗАХОДИ ПРОКУРОРСЬКОГО РЕАГУВАННЯ НА ВИЯВЛЕНІ ПОРУШЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ ДІТЕЙ: ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ

Анотація. У статті проаналізовано систему заходів прокурорського реагування, що можуть бути застосовані при виявленні порушень трудових прав дітей, а також особливості їх реалізації. Автор акцентує увагу на ефективності та дієвості заходів реагування представницького характеру на виявлені порушення трудових прав дітей.

Ключові слова: трудові права неповнолітніх, захист прокурором прав дитини, права неповнолітніх на працю, заходи прокурорського реагування, заходи представницького характеру.

Постановка проблеми. Конституцією України, Кодексом законів про працю України, Законом України «Про охорону дитинства громадянам України» неповнолітнім у віці від 16 років гарантовано право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працюю, яку кожна особа вільно обирає або на яку вільно погоджується. Також неповнолітнім та молоді гарантовано право на належні, безпечні та здорові умови праці, забезпечення першим робочим місцем, гідну заробітну плату і відпочинок.

Одним із пріоритетних напрямів діяльності органів прокуратури України, визначеним у пункті 4 наказу Генерального прокурора України № 16гн «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» від 01 листопада 2012 року (далі – Наказ № 16гн) є нагляд за додержанням і застосуванням законодавства щодо праці та працевлаштування неповнолітніх, реалізації їх трудових прав [1]. Крім того, у сучасних умовах посиленої уваги потребує питання забезпечення правових гарантій неповнолітніх передусім вразливих категорій – дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей-інвалідів.

Реалізація органами прокуратури наглядових повноважень за вказаним напрямом передбачає проведення відповідних прокурорських перевірок додержання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, територіальними центрами зайнятості, управліннями Держгірпромнагляду та інспекції України з питань праці, підприємствами, установами, організаціями, професійно-технічними навчальними закладами трудового законодавства щодо неповнолітніх. Разом із тим важливим є не лише виявлення порушень трудових прав і свобод дітей, а й ужиття адекватних і ефективних заходів реагування, що забезпечать оперативне усунення цих порушень, притягнення до юридичної відповідальності винних осіб та усунення причин і умов, що їм сприяли.

Саме ефективне прокурорське реагування на виявлені порушення, зокрема щодо захисту трудових прав неповнолітніх осіб, є одним з ключових елементів злагодженого функціонування державного механізму захисту прав дітей, оскільки Державна інспекція України з питань праці, яка повинна здійснювати контроль за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, у тому числі неповнолітніх, в окремих випадках фактично бездіяльна [2].

Тому актуальність дослідження заходів прокурорського реагування на виявлені порушення трудових прав дітей не викликає сумнівів. Однак практична значимість цього питання зумовлюється і тим, що у сфері законодавчого регулювання трудових відносин неповнолітніх існує багато правових проблем. Наприклад, на загальнодержавному рівні відсутній механізм взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, професійних спілок і організацій роботодавців, інших громадських організацій щодо захисту трудових прав дітей; немає комплексної державної статистичної звітності щодо праці дітей; не запроваджено систему моніторингу використання дитячої праці на підприємствах, установах, організаціях тощо. Разом із тим частину вказаних проблем можна усунути шляхом вироблення позитивної правозастосовної практики, у тому числі прокурорської, зокрема ефективної координаційної діяльності прокурорів, оперативного реагування на виявлені правопорушення тощо.

Метою даної статті є правовий аналіз системи заходів прокурорського реагування, що можуть бути застосовані при виявленні порушень трудових прав дітей, зокрема особливості їх реалізації, дієвість та ефективність.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливо зазначити, що заходам прокурорського реагування, як правило, передують прокурорська наглядова перевірка за додержанням і застосуванням законів у відповідній сфері, оформлення її результатів.

Положенням про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, затвердженим наказом Генерального прокурора України від 12 листопада 2012 року № 111, передбачено, що за результатами перевірки складається доповідна записка, яку підписує прокурор, що проводив перевірку, та погоджує керівник прокуратури, що прийняв постанову про її проведення. У ній зазначаються: підстави проведення перевірки, фактичні дані, встановлені у ході її здійснення, порушення законів та пропозиції щодо вжиття заходів прокурорського реагування до їх усунення, притягнення до відповідальності винних службових осіб. Якщо до перевірки залучалися спеціалісти, то їхні висновки повинні оформлятися у вигляді акту ревізії чи довідки, де необхідне посилання на доручення прокурора та підстави для її проведення.

Наприклад, у 2012 році прокуратурою Донецької області на виконання завдання Генеральної прокуратури України, було проведено перевірку повноти використання службовими особами Територіальної державної інспекції з питань праці в Донецькій області (далі – Інспекція) повноважень щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю та працевлаштування неповнолітніх, захисту їх трудових прав.

За результатами вказаної перевірки прокурором Донецької області (далі – прокурор) начальнику Інспекції внесено подання про усунення порушень законодавства про працю та працевлаштування неповнолітніх.

За результатами розгляду подання, прокуратурою Донецької області отримано відповідь Інспекції, згідно з якою фактично подання прокурора відхилено, вказано про те, що зазначені в поданні факти порушень не підтвердились, підстави для притягнення до відповідальності низки головних державних інспекторів праці відсутні.

У цьому поданні прокурор вказував на те, що приписи, які внесено за результатами перевірок протягом лютого – березня 2012 року Інспекцією, складено з посиланням на постанову Кабінету Міністрів України № 50 від 18 січня 2003 року, яка 28 березня 2011 року втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України № 346 «Про ліквідацію урядових органів».

Натомість Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 386/2011 затверджено Положення про Державну інспекцію України з питань праці, яке було чинним і станом на момент проведення Інспекцією перевірок і відповідно до якого встановлено статус, повноваження та обов'язки Державної інспекції України з питань праці, у тому числі стосовно дотримання законодавства про працю та працевлаштування неповнолітніх.

Отже, дійсно мали місце вказані у поданні прокурора факти складання посадовими особами відповідача приписів, які внесено за результатами перевірок протягом лютого – березня 2012 року з посиланням у якості підстав виконання службових обов'язків, на постанову Кабінету Міністрів України № 50 від 18 січня 2003 року, яка 28 березня 2011 року втратила чинність.

Таким чином, у відповіді на подання прокурора вказаним фактам керівництвом Інспекції було надано негативну оцінку, що однозначно свідчить про неналежний розгляд подання прокурора і непрофесійність та халатність в окремих випадках посадових осіб Інспекції [3].

Реагування прокурора на виявлені порушення законодавства, спрямованого на охорону трудових прав неповнолітніх, застосовуються відповідно до Закону України «Про прокуратуру» (статей 20–24). Обрання засобу реагування прокурора на виявлені правопорушення залежить від їх характеру.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» при виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право вносити подання органам місцевої виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, громадським об'єднанням, посадовим особам органів державного контролю, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, фізичним особам – підприємцям з вимогою про:

- усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли;
- притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності;
- відшкодування шкоди;
- скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність із законом;
- припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб.

У разі відхилення подання або неповідомлення про результати його розгляду прокурор може звернутися до суду [4].

Прокурор також уповноважений у встановленому законом порядку ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності та починати досудове розслідування шляхом внесення відомостей до ЄРДР за ознаками злочинів, передбачених, статтями 150, 172, 175 КК України.

При вирішенні питання про захист трудових прав дітей у порядку цивільного судочинства доцільно опрацювати відповідну судову практику і завчасно ініціювати перед судом застосування адекватних заходів процесуального забезпечення, щоб у подальшому створити можливість виконання судових

рішень у цивільних справах та реалізації захисту прав неповнолітніх на стадії виконавчого провадження.

Позови у порядку цивільного судочинства пред'являються з дотриманням правил підсудності (статті 109, 110 ЦПК України) про: поновлення на роботі, розірвання трудового договору, стягнення заборгованості з виплати заробітної плати, стягнення не виплачених дітям коштів за проходження ними виробничої практики тощо.

Вимоги про стягнення нарахованої, але не виплаченої заробітної плати пред'являються у порядку наказного провадження, що значно спрощує та пришвидшує судовий процес. Окремо слід виділити форму судового рішення про стягнення з боржника грошових коштів – судовий наказ. Характерна особливість цього виду неповідомлення провадження полягає в тому, що судовий наказ одночасно є і виконавчим документом, на підставі якого можна звернути стягнення у примусовому порядку [5].

До найбільш поширених видів позовів щодо захисту трудових прав відносять позови з вимогою про примусове поновлення вже порушеного права з боку боржника-відповідача. Наприклад, про стягнення заборгованості з виплати заробітної плати, про стягнення коштів, поновлення на роботі, відшкодування коштів за не використану відпустку тощо.

Позови про визнання означають, що позивач просить суд підтвердити наявність чи відсутність між ним і відповідачем певних правовідносин. Позови про визнання пред'являються в тих випадках, коли порушення права позивача, як правило, немає, однак між сторонами виникли сумніви щодо існування чи дійсності між ними відносин, які мають правові наслідки. Рішення за цими позовами ніколи не потребують примусового виконання, а захист права здійснюється безпосередньо рішенням суду. Наприклад, у позовах про поновлення на роботі суд перш за все повинен визнати звільнення працівника незаконним і на цій підставі поновити його на роботі, стягнувши заробітну плату з роботодавця за вимушений прогул [6, с. 220].

Одними з найскладніших є справи про встановлення факту трудових відносин між неповнолітнім і господарюючим суб'єктом та зобов'язання останнього вчинити певні дії. У більшості таких випадків офіційні документи, що підтверджують існування трудових відносин та їх період, у роботодавця відсутні. З урахуванням цього докази, які обґрунтовують позовні вимоги прокурора, доцільно отримувати під час перевірок у порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів та тих перевірок, що були проведені контролюючими органами.

При зверненні до суду з позовом про встановлення факту перебування неповнолітнього у трудових відносинах із суб'єктом господарювання та зобов'язання внести відповідні записи до трудової книжки є доцільним доповнювати його вимогами про зобов'язання судом роботодавця (відповідача у таких справах) здійснити коригування податкової та іншої звітності щодо встановленого факту трудових відносин і вимагати сплати до державного бюджету відповідних податків, нарахувань та утримань єдиного внеску із заробітної плати та інших доходів фізичної особи. Відповідні органи контролю необхідно залучати до участі у справах як третіх осіб.

Для забезпечення належної підготовки позовних матеріалів при проведенні відповідних перевірок прокурором також потрібно обов'язково звертати увагу на додержання вимог статей 51, 194 КЗпП України, згідно з якими роботодавець не тільки зобов'язаний встановлювати для неповнолітніх скорочену тривалість робочого часу, а і виплачувати заробітну плату в такому ж розмірі, як і працівникам відповідних категорій при її повній тривалості (ст. 194 КЗпП України) [7].

Звернення прокурорів з адміністративними позовами у порядку адміністративного судочинства також є дієвим заходом прокурорського реагування на виявлені порушення трудових прав неповнолітніх. Предметом адміністративного позову можуть бути вимоги про скасування або визнання не чинним рішення суб'єкта владних повноважень (повністю чи частково), зобов'язання вчинити певні дії або утриматися від таких дій (повний перелік вимог викладений у ст. 105 КАС України). Слід зауважити, що в позові до суду в порядку адміністративного судочинства вимога не повинна містити в собі спір про право і не регламентуватися КЗпП України.

Разом із тим згідно з ч. 2 ст. 21 КАС України вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Це положення здебільшого стосується і адміністративних позовів щодо публічно-правових відносин, пов'язаних із забезпеченням трудових прав неповнолітніх. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства [8].

Відповідно до вимог ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру», ч. 5 ст. 46 ЦПК України, ч. 2 ст. 60 КАС України з метою вирішення питання про наявність підстав для ініціювання перегляду судових рішень у справі, розглянутій без участі прокурора, прокурор має право знайомитися з матеріалами справи в суді, робити виписки з неї, отримувати копії документів, що знаходяться у справі.

Оскаржуючи незаконні судові рішення, слід чітко знати межі їх перегляду судами апеляційної та касаційної інстанцій.

Відповідно до ст. 303 ЦПК України апеляційний суд перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доказів апеляційної скарги та вимог, заявлених у суді першої інстанції. Нові докази можуть вивчатися лише за умови, якщо в першій інстанції їх не було подано з поважних причин. Можуть вивчатися також докази, вивчені з порушенням встановленого порядку, чи у вивченні яких було неправомірно відмовлено.

Згідно з вимогами ст. 195 КАС України, суд апеляційної інстанції переглядає судові рішення суду першої інстанції в межах апеляційної скарги. Суд може вийти за її межі в разі встановлення наявності порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи.

Межі касаційного перегляду справ щодо захисту прав дітей на працю та працевлаштування визначені у ст. 335 ЦПК України та ст. 220 КАС України. Суд перевіряє в межах касаційної скарги правильність застосування судом першої або апеляційної інстанцій норм матеріального чи процесуального права і не може встановлювати або/та вважати доведеними обставини, що не були встановлені в рішенні чи відкинуті ним, вирішувати питання про достовірність або недостовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими.

Щодо строків оскарження судових рішень, винесених у супереч інтересам дітей, то Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства» від 20 грудня 2011 року внесено зміни до процесуальних кодексів у частині встановлення присічного річного строку, упродовж якого прокурор може оскаржити судові рішення в апеляційному, касаційному порядку (ч. 3 ст. 297 ЦПК України, ч. 4 ст. 189 КАС України – щодо апеляційного оскарження; ч. 3 ст. 328 ЦПК України, ч. 4 ст. 214 КАС України – щодо касаційного оскарження), та трирічного строку на

перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами (ст. 362 ЦПК України та ст. 247 КАС України).

Ефективність діяльності прокурорів полягає у комплексному застосуванні наданих їм повноважень, передусім при здійсненні представництва інтересів дітей у суді щодо захисту їх трудових прав, дієвому контролю за своєчасним і повним виконанням судових рішень у таких справах та реальним поновленням порушених трудових прав дитини.

Також важливо зазначити, що захист трудових прав неповнолітніх у низці справ забезпечується й у порядку господарського судочинства. Наприклад, прокурор міста Житомира звернувся до суду з позовом в інтересах державного професійно-технічного навчального закладу «Житомирський професійний технологічний ліцей» до лікувально-оздоровчого комплексу про стягнення заборгованості за проходження учнями виробничої практики в сумі 34 742 грн. Рішенням господарського суду Херсонської області зазначений позов прокурора задоволено. Ухвалою Одеського апеляційного господарського суду відповідачу відмовлено в поновленні строку на апеляційне оскарження рішення суду першої інстанції. Вищий господарський суд України 12 червня 2013 року касаційну скаргу відповідача залишив без задоволення, рішення суду першої інстанції – без змін.

У вказаному приладі виважена та обґрунтована позиція прокурорів позбавила відповідачів підстав заперечувати проти позовних вимог при розгляді аналогічних справ у судах. Значну їх кількість закрито у зв'язку з добровільним відшкодуванням коштів. Так, добровільно відшкодовано кошти за позовами прокурорів Турківського та Жидачівського районів Львівської області, заявленими в інтересах 18 учнів професійних ліцеїв [7].

У непоодиноких випадках господарюючі суб'єкти за направленнями територіальних органів Державної служби зайнятості працевлаштовують неповнолітніх формально, без наміру постійних трудових відносин. Наприклад, задоволено позовні вимоги Бергівського міжрайонного прокурора Закарпатської області в інтересах неповнолітнього, якого наступного дня після прийняття на роботу до товариства з обмеженою відповідальністю за направленням центру зайнятості було звільнено на підставі п. 4 ст. 40 КЗпП України. Однак після відкриття судом провадження у справі за ініціативи прокурора незаконний наказ про звільнення роботодавцем скасовано, неповнолітню особу поновлено на займаній посаді та виплачено на її користь заробітну плату за час вимушеного прогулу.

Висновки. Підсумовуючи, варто акцентувати увагу на наведених нижче положеннях.

По-перше, згідно зі статей 20–24 Закону України «Про прокуратуру» за результатами прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів про права неповнолітніх на працю та працевлаштування, створення безпечних умов праці, прокурор наділений повноваженнями на застосування заходів прокурорського реагування, які з певною мірою умовності можна поділити на: зобов'язуючі (подання з різних вимог); ініціюючі (протоколи, постанови, позови, заяви, скарги).

По-друге, обираючи захід прокурорського реагування на виявлені порушення трудових прав неповнолітніх, слід враховувати законодавчу тенденцію їх перенесення у судову площину. Для досягнення більшої результативності у прокурорській практиці варто активно використовувати повноваження, передбачені ч. 5 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» щодо звернення до суду без попереднього внесення подання.

По-третє, з огляду на актуальність питань ефективності захисту трудових прав неповнолітніх, доцільно активно застосовувати практику захисту прав неповнолітніх на працю та

працевлаштування засобами представницького характеру. Особливо потрібно зважати на можливість застосування процесуальних прав щодо забезпечення позовів, що створює відповідні умови для дієвого виконання відповідних судових рішень.

Література:

1. Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей: наказ Генерального прокурора України від 01 листопада 2012 року №16гн : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/>.
2. Щодо стану додержання законодавства про працю та працевлаштування неповнолітніх, захисту їх трудових прав: доповідна записка Генеральному прокурору України від 26 жовтня 2012 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/>.
3. Про визнання протиправними дій (бездіяльності) та зобов'язання вчинити певні дії: постанова Донецького окружного адміністративного суду від 11 березня 2013 року справа №805/118/13-а : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30049048>
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури : закон України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI // Відомості Верховної Ради України. – 13 вересня. – 2013. – № 37. Ст. 490. – С. 1994.
5. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 8 жовтня. – 2004. – № 40-42. – Ст. 492. – С. 1530.
6. Комаров В.В. Позовне провадження: [монографія] / В. В. Комаров, Д.Д. Луспенник, П.І. Радченко та ін.; за ред. В.В. Комарова. – Х. : Право, 2011. – 552 с.
7. Про підвищення ефективності здійснення представницької діяльності на захист трудових прав дітей : лист-орієнтування від 27 вересня 2013 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/>.
8. Кодекс адміністративного судочинства України : закон України від 06 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 9 вересня. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446. – С. 1358.

Павлійчук В. А. Меры прокурорского реагирования на выявленные нарушения трудовых прав детей: вопросы эффективности

Аннотация. В статье проанализирована система мер прокурорского реагирования, которые могут быть применены при обнаружении нарушения трудовых прав детей, в частности особенности их реализации. Автор акцентирует внимание на эффективности и действенности мер реагирования представительского характера на выявленные нарушения трудовых прав детей.

Ключевые слова: трудовые права несовершеннолетних, защита прокурором прав ребенка, права несовершеннолетних на труд, меры прокурорского реагирования, меры представительского характера.

Pavliychuk V. Measures prosecutorial response to the violations of labor rights of children: issues of efficiency

Summary. The article highlights the analysis of the prosecutor's intervention, which can be used in the detection of violations of labor rights of children, in particular features of their implementation. Author focused on the effectiveness and impact of interventions on the representative character of the violations of labor rights of children.

Key words: labor rights of minors, attorney protection of children's rights, rights of minors to work, prosecutorial response measures, measures representative character.