

УЧАСТЬ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК У ПРОВАДЖЕННІ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ТРУДОВІ ПРАВА ГРОМАДЯН

THE PARTICIPATION OF TRADE UNIONS IN THE PROCEEDINGS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES THAT INFRINGE ON CITIZENS' LABOR RIGHTS

Шемелинець І.І.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільно-правових наук

Національного університету державної податкової служби України

В статті розглядається питання можливості участі професійних спілок у провадженні в справах про адміністративні правопорушення, що посягають на трудові права громадян. Акцентовується увага на повноваженнях професійної спілки, її правовому статусі, що дають можливість професійній спілці брати участь у виявленні та фіксації правопорушень у цій сфері.

Ключові слова: професійна спілка, роботодавець, протокол про адміністративне правопорушення.

В статье рассматривается вопрос возможности участия профессиональных союзов в производстве по делам об административных правонарушениях, посягающих на трудовые права граждан. Акцентируется внимание на полномочиях профессионального союза, его правовом статусе, позволяющем профессиональному союзу участвовать в выявлении и фиксации правонарушений в этой сфере.

Ключевые слова: профсоюз, работодатель, протокол об административном правонарушении.

The article discusses the possible participation of trade unions in the proceedings in cases of administrative offenses infringe on labor rights. Emphasis is on the authority of the trade union, its legal status, which allow a union to participate in the policy of fixing offenses in this area.

Key words: trade union, the employer, the protocol on administrative violation.

Професійні спілки, так як і інші громадські організації, що своїм завданням мають захист прав та інтересів громадян, залишаються чи не єдиними організаціями, які здатні захистити їх порушене право. Звичайно, рівень гарантування захисту нормативно-правовими актами діяльності професійної спілки в певній мірі є не таким за рівноцінністю, як він був, зокрема, за часів існування Радянської України. Діяльність професійної спілки, зокрема у сфері захисту трудових прав працівників підприємства, установи чи організації насамперед залежить від можливостей здійснення такої діяльності у нормативному та функціональному плані.

Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (далі – закон) [1], на перший погляд, створює достатню нормативно-правову підставу для здійснення ефективної діяльності щодо контролю професійною спілкою. Так, зокрема, йдеться про те, що професійні спілки мають право у разі порушення роботодавцями, їх об'єднаннями, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування умов колективного договору, угоди направляти їм подання про усунення цих порушень, яке розглядається в тижневий термін. У разі відмови усунути ці порушення або недосягнення згоди у зазначений термін профспілки мають право оскаржити неправомірні дії або бездіяльність посадових осіб до місцевого суду (ст.20 закону), профспілки здійснюють громадський контроль за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту. У разі загрози життю або здоров'ю працівників профспілки мають право вимагати від роботодавця негайного припинення робіт на робочих місцях, виробничих дільницях, у цехах та інших структурних підрозділах або на підприємстві в цілому на час, необхідний для усунення загрози життю або здоров'ю працівників.

Уповноважені представники профспілок мають право вносити роботодавцям, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування подання про усунення порушень законодавства про працю, які є обов'язковими для розгляду, та в місячний термін отримувати від них аргументовані відповіді.(ст.21 закону),

профспілкові органи мають право вимагати розірвання трудового договору (контракту) з керівником підприємства, установи або організації, якщо він порушує законодавство про працю, про колективні договори та угоди (ст.22 закону), звертається з вимогою до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб за невиконання умов колективного договору (ст.38 закону).

На перший погляд, така сукупність повноважень професійних спілок створює враження, що професійна спілка здатна захищати інтереси найманих працівників навіть ефективніше, ніж це можуть робити органи державної влади. Проте при детальному дослідженні повноважень професійної спілки виникає питання в доцільності та дієвості такого контролю за дотриманням трудового законодавства роботодавцем.

Метою цієї статті є окреслення проблем громадського контролю за дотриманням трудового законодавства в цілому та участі професійної спілки у адміністративно-деліктному процесі і на цій основі формулювання пропозицій щодо вдосконалення діючого законодавства.

Питання повноважень та правового статусу професійних спілок були предметом розгляду багатьох вітчизняних вчених з трудового права. Зокрема, питання діяльності професійних спілок досліджували Болотіна Н.Б., Жернаков В.В., Костюк В.Л., Лазор В.В., Нікіфоров В.Ю., Пилипенко П.Д., Прокопенко В.І., Процевський О.І., Циганчук Н.А., Чанишева Г.І., Ярошенко О.М.

Проте сьогодні відкритим залишається питання щодо участі професійних спілок в рамках їх контрольної функції у провадженні з притягнення роботодавця, винного у порушенні законодавства про працю до юридичної відповідальності.

З правової точки зору професійні спілки, по-перше, є складним, суспільно-правовим, виключно добровільним об'єднанням працівників, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності, та утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів; по-друге, трудова правосуб'єктність професійної спілки спрямована на представництво та захист трудових прав та інтересів працівників; по-третє, трудова правосуб'єктність професійної спілки найбільш повно взаємопов'язана та споріднена із правосуб'єктністю працівників та трудового колективу [2].

Досліджуючи повноваження професійних спілок відповідно до Кодексу законів про працю та ЗУ «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», слід з усієї сукупності їх повноважень виділити ті, які стосуються здійснення захисту прав та інтересів найманих працівників. Цесарський Ф.А. виділяє чотири організаційно-правові форми реалізації захисної функції профспілок: 1) у відносинах соціального партнерства, у тім числі відносини із встановлення умов праці на підприємствах; 2) у застосуванні встановлених умов праці на підприємстві; 3) у вирішенні трудових спорів; 4) як здійснення профспілкового контролю за дотриманням законодавства про працю і правил охорони праці [3, с.7]. Стасів О. стверджує, що захисна діяльність представників працівників реалізується в таких формах: участь у соціально-партнерських стосунках, нормотворча діяльність представників працівників, здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю, участь профспілок у трудових спорах [4, с. 267].

Детально аналізуючи положення Закону, виділяються такі форми захисту професійною спілкою трудових прав працівників:

- участь представників професійної спілки в організаційних заходах, де їх присутність відповідно до законодавства є обов'язковою (у комісії про розслідування нещасних випадків на виробництві, у комісії з розробки проектів локальних актів, зокрема, колективного договору та правил внутрішнього трудового розпорядку тощо);
- звернення з вимогою про розірвання трудового договору з керівником підприємства;
- звернення при виявленні порушення законодавства про працю до відповідних державних органів, наділених повноваженнями з притягнення винних осіб до юридичної відповідальності;
- висунення вимог щодо усунення роботодавцем порушень трудового законодавства;
- звернення до суду у випадку, якщо вимоги, які висунула професійна спілка, не виконані роботодавцем;
- звернення з вимогою щодо зупинення небезпечного виробництва роботодавцем.

Таким чином, сьогодні професійна спілка є органом, який лише висуває вимоги щодо усунення порушень законодавства про працю. У цьому контексті необхідно погодитись із думкою Вавженчука С., який стверджує, що професійна спілка є квазіправозахисним органом, оскільки наданих прав профспілці недостатньо для надання кінцевого захисту (у вузькому розумінні) прав працівників, тобто вони не наділені засобами, здатними примусити роботодавців виконувати рішення, прийняті профспілками стосовно відновлення або попередження, припинення порушення трудових прав працівників. Діяльність профспілок може лише сприяти і стимулювати діяльність роботодавця щодо адекватної реакції на порушення трудових прав працівників, а також вони можуть запускати механізм державно-юридичного захисту трудових прав уповноваженими державними органами [5, с. 112].

Із змісту нормативно-правових актів, що визначають правовий статус професійної спілки, є цілком очевидним той факт, що сьогодні вона не має можливості безпосередньо брати участь саме у контрольних заходах з виявлення порушень законодавства про працю. Зазначені, зокрема, у Законі повноваження скоріше є наглядовими, ніж контрольними, оскільки професійна спілка не наділена повноваженнями стосовно притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, а її діяльність зводиться лише до звернення з вимогою або до роботодавця, або до державних органів, або до суду. Сама по собі вимога професійної спілки усунути порушення нагадує процедуру видання державними органами, які здійснюють нагляд та контроль припису. Проте

орган державної влади, наприклад Державна інспекція з питань праці, має можливість чітко контролювати виконання цієї вимоги із можливістю притягати до адміністративної відповідальності винних осіб, зокрема, за ст.188-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Натомість складається враження, що професійна спілка має комплекс повноважень у сфері захисту прав найманих працівників в дещо урізаному, неповному, обмеженому вигляді. Необхідно відмітити той факт, що Закон наділяє її повноваженнями з приводу звернення до органів державної влади з вимогою про притягнення до юридичної відповідальності лише тоді, коли є підстави вважати, що роботодавець не виконує положення колективного договору, що передбачено ч.1 ст. 38 Закону. Щоправда, і прямо не забороняє звертатися до органів і з іншими порушеннями. У цьому контексті слушною є думка Костюка В., що запропонована в трудовому законодавстві України конструкція повноважень професійних спілок у формі лише прав, а не обов'язків у повній мірі не дозволяє стверджувати, що вони є ефективним механізмом захисту прав своїх членів, оскільки професійна спілка за таких обставин або стати на бік працівника, або відмовити у його захисті. Такий підхід нівелиює активну участь професійних спілок у вирішенні соціальних питань як на рівні держави, територіальних громад, так і на місцевому виробничому рівні. До того ж не слід забувати, що сьогодні професійні спілки, попри задекларовану на законодавчому рівні самостійність та незалежність, фактично є залежними від роботодавця, оскільки фінансуються, по суті, за його рахунок [6, с. 40].

Таким чином, виникає питання стосовно можливості професійної спілки бути учасником провадження у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на трудові права громадян.

У науковій літературі провадження у справах про адміністративні правопорушення складається з декількох стадій. Так, Кузьменко О.В. наводить таку систему стадій та етапів провадження у справах про адміністративні делікти:

1. Адміністративне розслідування: а) порушення справи; б) встановлення фактичних обставин; в) процесуальне оформлення результатів розслідування; г) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю.

2. Розгляд справи: а) підготовка справи до розгляду і заслуховування; б) заслуховування справи; в) прийняття постанови; г) доведення постанови до відома.

3. Перегляд постанови: а) оскарження, опротестування постанови; б) перевірка законності постанови; в) винесення рішення; г) реалізація рішення.

4. Виконання постанови: а) звернення постанови до виконання;

б) безпосереднє виконання [7, с. 24].

Оцінюючи потенційну можливість професійної спілки бути учасником провадження, необхідно відмітити ту обставину, що, швидше за все, вона може брати участь лише у першій стадії стосовно виявлення та фіксації адміністративного правопорушення. Не підлягає жодній дискусії той факт, що проведення розслідування у цих справах та прийняття постанов є виключною прерогативою державних органів, а не громадських утворень.

У цьому контексті необхідно повернутися до дискусії стосовно того, чи можуть взагалі громадські, а не державні інституції бути безпосередніми учасниками провадження у справах про адміністративні правопорушення. З одного боку, ознакою адміністративної відповідальності є саме те, що в ній беруть безпосередню участь саме державні органи практично на всіх її стаді-

ях. Безперечно, для участі у провадженні у справах про адміністративні правопорушення орган має бути наділений відповідними повноваженнями: або складати протоколи, або виносити постанови та ін.

Необхідно відмітити і той факт, що чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення містить норми, які свідчать про можливість участі у провадженні громадських інституцій. Так, правом складати протоколи про адміністративні правопорушення відповідно до ст. 255 наділені: власник підприємства, установи чи організації (п.3 ч.1 ст. 255), працівники, які здійснюють охорону підприємств, установ, організацій (п.5 ч.1 ст. 255), та члени громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону (пп. 2 п. 9 ч.1 ст. 255) [8].

На сьогодні професійна спілка такими повноваженнями не наділена. Хоча деякі положення Закону свідчать про поступове розширення їх повноважень, зокрема, у ст.40 йдеться про те, що технічний інспекції профспілок галузевого рівня, що здійснює контроль за дотриманням умов праці та техніки безпеки працівників, зазначених у статті 1 Закону України «Про підвищення престижності шахтарської праці», надано право зупиняти ведення робіт на підприємстві у разі грубих порушень правил безпеки та охорони праці.

Члени виборних органів профспілок, об'єднань профспілок, а також повноважні представники цих органів можуть:

- безперешкодно відвідувати та оглядати місця роботи на підприємстві, в установі, організації, де працюють члени профспілок;

- вимагати і отримувати від роботодавця, іншої посадової особи відповідні документи, відомості та пояснення, що стосуються умов праці, виконання колективних договорів та угод, дотримання законодавства про працю та соціально-економічних прав працівників;

- перевіряти роботу закладів торгівлі, громадського харчування, охорони здоров'я, дитячих закладів, гуртожитків, транспортних підприємств, підприємств побутових послуг, що належать даному підприємству, установі, організації або їх обслуговують;

- перевіряти розрахунки з оплати праці та державного соціального страхування, використання коштів для соціальних і культурних заходів та житлового будівництва тощо.

Оскільки професійна спілка наділена широким колом повноважень щодо проведення перевірок, участь її у стадії виявлення і фіксації адміністративних порушень є необхідна, вона здатна, може фіксувати правопорушення шляхом складання протоколу.

Ще одним свідченням на користь необхідності повернення професійним спілкам можливості складати протоколи про адміністративні правопорушення є те, що сьогодні органи, що уповноважені здійснювати контроль-наглядові заходи, проводять планові перевірки відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності суб'єктами господарювання у частині додержання вимог законодавства про працю та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)», за якою роботодавці перевіряються з періодичністю раз на рік, на два або на п'ять років в залежності від належності його до однієї з трьох груп за ступенем ризику [9]. При такій періодичності виявити порушення буде вкрай проблематично.

Крім того, підставою для проведення позапланової перевірки за ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» може бути звернення фізичних та юридичних осіб про порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства. Проте позаплановий захід у цьому разі здійснюється тільки за наявності згоди центрального органу виконавчої влади на його проведення [10].

Складати протоколи про адміністративні правопорушення можуть відповідні інспекції професійних спілок, про які йдеться у ст. 27 Закону. Привертає увагу диспозитивна вказівка законодавця щодо можливості створення таких інспекцій. Показовим у цьому випадку може стати досвід Молдови, де Всезагальна конфедерація професійних спілок створила профспілкову інспекцію праці [11].

Отже, враховуючи те, що сьогодні професійна спілка не наділена повноваженнями брати участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення з метою удосконалення законодавства необхідно:

- внести зміни до ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, в якій закріпити право професійної спілки складати протоколи по ч.1 ст.41, ст. 41¹– 41³, ст. 200;

- закріпити в ЗУ «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» повноваження професійної спілки щодо виявлення та фіксації порушень шляхом складання протоколу, а також чітку норму стосовно того, що у випадку виявлення будь-якого порушення трудового законодавства чи законодавства з охорони праці, професійна спілка має право звертатися до органів державної влади, на які законодавством покладено обов'язок розслідувати адміністративну справу та виносити постанови про адміністративні правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України № 1045 від 15.09.1999 р // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999, N 45, ст.397
2. Костюк В.Л. Трудова правосуб'єктність професійної спілки: поняття та особливості / В.Л. Костюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11kvlpto.pdf>
3. Цесарський Ф.А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації: Автореф. дис. ... канд. юр. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Ф.А. Цесарський. – Харків, 2004. – 20 с.
4. Стасів О. Захист трудових та соціально-економічних прав професійними спілками та іншими уповноваженими трудовим колективом органами / О.Стасів / Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Вип. 51. – 2010. – С. 262-268
5. Вавженчук С. Колективний захист трудових прав працівників за допомоги профспілок у сучасних умовах / С. Вавженчук // Публічне право. – 2011. – №3. – С. 108-114
6. Костюк В.Л. Професійні спілки як суб'єкти трудового права: проблемні аспекти / В. Л. Костюк // Наукові записки НаУКМА. Том 64. Юридичні науки. – 2007. – С. 38-41
7. Кузьменко О.В. Адміністративний процес в парадигмі права: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адмін. право і процес, інформ. право. фін. право»/ О.В. Кузьменко.– К., 2006. – 34 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073 від 7 грудня 1984 р // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до N 51, ст.1122
9. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності суб'єктами господарювання у частині додержання вимог законодавства про працю та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю): Постанова КМУ від 17.11.2010 № 1059 // Офіційний вісник України від 26.11.2010 р., № 88, стор. 22, стаття 3099

10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 року N 877-V // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, N 29, ст.389

11. В Молдове начала работу профсоюзная инспекция труда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vkr.ru/news/2012/11/1417.html>