

УДК 349.2

Середа О. Г., к.ю.н., доцент кафедри
трудового права, НУ «Юридична
академія України ім. Я. Мудрого»

Органи державної влади як суб'єкти нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства

В статті досліджено права та обов'язки окремих органів державної влади як суб'єктів нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства. Також зроблені відповідні висновки та пропозиції, щодо даної проблематики.

Ключові слова: органи державної влади, права, обов'язки, нагляд, контроль, трудове законодавство.

В статье исследованы права и обязанности отдельных органов государственной власти как субъектов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства. Также сделаны соответствующие выводы и предложения по данной проблематике.

Ключевые слова: органы государственной власти, права, обязанности, надзор, контроль, трудовое законодательство.

This article examines the rights and duties of certain state institutions as subjects of surveillance and monitoring of compliance with labor laws.

Keywords: public authorities, rights, duties, supervision, control, labor laws.

Постановка проблеми. Дотримання трудового законодавства є основою стабільності в суспільстві. Правове регулювання трудових відносин багато в чому визначає стан демократичного розвитку суспільства. При цьому забезпечення та реалізація органами державної влади норм трудового законодавства здійснюється за рахунок контрольно-наглядових повноважень.

Стан дослідження. Тематики органів державної влади як суб'єктів нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства торкалися у тій чи іншій мірі у своїх працях наступні науковці: Т. І. Костилова, О. М. Олійник, Г. В. Подгорна, В. І. Прокопенко, Г. І. Чанишева та інші. Тим не менш, досі не було проведено комплексного аналізу щодо дослідження органів державної влади як суб'єктів нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, що й обумовлює *актуальність* статті, а також визначає її *мету*. *Завданням* статті є визначення суб'єктів нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, дослідження їх прав та обов'язків в зазначеній сфері. *Наукова новизна* полягає у тому, що досліджено позиції різних вчених з приводу органів державної влади як суб'єктів нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, проаналізовано законодавство у відповідній сфері, поглиблено розглянуто їх повноваження, а також додатково виділені авторські головні причини масових порушень трудового законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Будь-які правовідносини, і трудові не є виключенням, мають свій суб'єктивний склад певну систему суб'єктів. З юридичної точки зору, під системою слід розуміти певну сукупність взаємозв'язаних елементів, що володіють наступними ознаками: а) єдина правова основа створення й функціонування системи; б) порівнянний правовий статус окремих елементів системи; г) правова регламентація всіляких зв'язків між елементами, що диктуються міркуваннями економічної доцільності й правової несуперечності; г) погоджені правила та звичаї ділового звороту, на підставі яких функціонують елементи системи, і забезпечення певного

рівня їх дотримання; д) правові наслідки виходу кожного окремого елемента з правових зв'язків, що створюють єдність системи в межах певних правовідносин [1, с. 171].

Сьогодні, коли в країні здійснюються необхідні заходи щодо організації суспільства на демократичних засадах, постає питання про чітке визначення правового статусу кожного з органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, та визначення в законодавчому порядку повноважень кожного з таких органів. Суб'єктами правовідносин у сфері контролю на нагляду за дотриманням трудового законодавства є, з одного боку, фізична або юридична особа, що використовує найману працю, а з іншого боку, суб'єкти, які здійснюють контроль за дотриманням такими особами вимог трудового законодавства. Так, фізична або юридична особа, що використовує найману працю, виступає по відношенню до працівника роботодавцем, а по відношенню до суб'єктів, що здійснюють контроль і нагляд, - підконтрольною особою [2, с. 350]. Розглянемо детальніше особливості правовідносин у сфері контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства між різними суб'єктами.

Державним органом, що здійснює державний контроль за дотриманням трудового законодавства, є Кабінет Міністрів України. Він розробляє і забезпечує реалізацію Національної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, визначає функції загальних та галузевих міністерств щодо охорони праці та встановлює порядок створення і використання фондів охорони праці [3, с. 394]. Кабінет Міністрів України сприяє тому, щоб ці органи у повному обсязі використовували свої повноваження, заслуховує їх звіти, доповіді і інформацію про виконання завдань, що стоять перед ними, про розвиток відповідних галузей [4, с. 25-26]. Контролюючи повноваження Кабінету Міністрів України закріплені в Конституції України, згадуються вони і в інших нормативних актах.

У структурі виконавчої влади щодо забезпечення дисципліни і законності в процесі регулювання й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин важливу роль відіграє Міністерство соціальної політики України. Згідно з п. 1 Положення про Міністерство соціальної політики України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р., № 389/2011 [5], воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту населення, з питань сім'ї та дітей, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну.

До Міністерства соціальної політики України за останні декілька років надійшло 4707 звернень громадян з питань нагляду за дотриманням трудового законодавства, з них: у 2010 р. – 2101 (6% від загальної кількості звернень); 2011 р. – 1486 (4%); 2012 р. – 1120 (3%) [6]. Однак, у 2012 р. було змінено структуру статистичної інформації. Тому до загальної кількості звернень з питань дотримання трудового законодавства необхідно додати звернення з питань оплати праці (1826 звернень, що складає 6% від загальної кількості звернень). Отже, за 2012 р. до Міністерства соціальної політики України звернулося 2946 громадян, що склало 10% від загальної чисельності звернень за рік.

Збільшення кількості звернень громадян у 2013 р. стосовно недотримання законодавства про працю у 2 рази, порівняно з 2012 р., наводить на думку, що органи, покликані здійснювати контроль за дотриманням трудового законодавства, не належним чином виконували свої завдання. Це негативно відобразилося на стані законності у сфері трудових прав громадян та збільшило соціальну напругу в суспільстві.

На думку Н. Б. Болотіної та Г. І. Чанишевої, головними причинами масових порушень трудового законодавства України є: (а) відсутність ефективних економічних, адміністративних та кримінально-правових механізмів, які б примушували роботодавців до безумовного їх виконання; (б) недобросовісний контроль за дотриманням законодавства про працю й оплату праці галузевих міністерств, органів місцевої виконавчої влади; (в) відсутність ефективних юридичних та організаційних процедур забезпечення реального й відповідного представництва інтересів держави в акціонерних організаціях, де є частина державної власності; (г) недієздатність комісій з трудових спорів; (д) низький рівень правових знань та безвідповідальність керівників організацій, посадових осіб і персоналу за дотриманням трудового законодавства [7, с. 365-366]. До наведеного переліку причин, на наш погляд, слід додати такі:

- високий рівень корупції серед чиновників;
- відсутність суворого контролю за приватизованими підприємствами, інвестори яких не виконують установлених вимог Фонду державного майна України щодо збереження кількості працівників та рівня їх соціального забезпечення;
- значний податковий тиск на фонд оплати праці та ін.

У складі Міністерства соціальної політики діяв Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю (Держнаглядпраці). Його правонаступником стала державна інспекція України з питань праці, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України - Міністра соціальної політики України (далі - Міністр).

Держпраці України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, на випадок безробіття (далі - загальнообов'язкове державне соціальне страхування) в частині призначення нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

Її завданнями є: 1) реалізація державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю; 2) реалізація державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення; 3) реалізація державної політики з питань контролю за додержанням законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб; 3) розроблення та внесення пропозицій щодо формування державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, зайнятість населення, а також законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

Відповідними контрольними повноваженнями в цій сфері контролю за дотриманням трудового законодавства наділені також центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування (ст. 263 КЗпП), трудові

колективи через вибраних ними уповноважених осіб та профспілкові організації в особі своїх виборних органів і представників, адміністрація власників підприємств, закладів і організацій [8]. Законодавець визначає поняття охорони праці як систему правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, направлених на збереження здоров'я і працездатності людини в процесі праці [9]. Дане визначення дає розуміння того, що подібну складну і багатогранну систему заходів та засобів, які, з одного боку, мають загальну направленість, а з другого - значно відрізняються між собою за змістом, в повному обсязі не здатний самостійно забезпечити практично жоден орган державної виконавчої влади, яким би багаточисельним не був його штат.

Рішення посадових осіб спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за охороною праці за необхідності обґрунтовуються результатами роботи та висновками експертно-технічних центрів, дослідних, випробувальних лабораторій та інших підрозділів (груп) технічної підтримки, що функціонують у складі органів державного нагляду за охороною праці відповідно до завдань інспекційної служби або створюються і діють згідно із законодавством як незалежні експертні організації. Наукова підтримка наглядової діяльності здійснюється відповідними науково-дослідними установами.

Державний гірничий нагляд покладається на

Держпромгірнагляд та його органи на місцях.

Державний гірничий нагляд здійснюється шляхом:

проведення комплексних обстежень;

вибіркових перевірок;

погодження нормативної документації.

Під час проведення комплексних обстежень перевіряється:

— повнота вивчення родовищ корисних копалин, гірничо-технічних, інженерно-геологічних, гідрогеологічних та інших умов їх розробки, будівництва та експлуатації підземних споруд, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва;

— своєчасність та правильність введення в експлуатацію

розвіданих родовищ корисних копалин;

— виконання вимог щодо охорони надр під час ведення робіт,

пов'язаних з їх вивченням, встановлення кондицій на мінеральну

сировину та експлуатації родовищ корисних копалин;

— правильність розробки родовищ корисних копалин;

— повнота видобування запасів корисних копалин і наявних у них компонентів;

— додержання встановленого порядку обліку запасів корисних

копалин, обґрунтованість і своєчасність їх списання;

— додержання правил та технологій переробки мінеральної

сировини;

— правильність і своєчасність проведення заходів, що гарантують

безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища,

гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт,

пов'язаних з користуванням надрами;

— додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час розробки корисних копалин [10].

Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України – централізована система органів, установ та закладів санітарно-епідеміологічного профілю Міністерства охорони здоров'я України, яка в межах своїх повноважень здійснює державний нагляд за додержанням законодавства про охорону праці. Діяльність цієї служби здійснюється на підставі Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [11] та «Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу», затвердженого указом Президента України від 06.04.2011 № 400/2011 [12].

Основними завданнями Держсанепідслужби України є:

внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення;

реалізація державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Держсанепідслужба України відповідно до покладених на неї завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку подає їх Міністру для погодження і внесення їх в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;

2) реалізовує першочергові заходи щодо профілактики інфекційних хвороб, професійних захворювань, масових неінфекційних захворювань (отруєнь), радіаційних уражень людей, запобігання шкідливого впливу на стан здоров'я і життя людини факторів середовища життєдіяльності;

3) здійснює санітарні заходи щодо охорони території України від занесення та поширення особливо небезпечних (у тому числі карантинних) і небезпечних інфекційних хвороб, здійснює державний санітарно-епідеміологічний нагляд і контроль у пунктах пропуску через державний кордон;

4) здійснює державний санітарно-епідеміологічний нагляд та контроль за дотриманням вимог санітарного законодавства органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної Республіки Крим, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, фізичними особами та громадянами, реалізацією ними санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів;

5) застосовує передбачені законодавством заходи для припинення порушення санітарного законодавства;

6) здійснює нагляд за дотриманням вимог санітарних норм у стандартах;

7) здійснює аналіз причин і умов погіршення санітарної та епідемічної ситуації, підготовку пропозицій щодо санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів і контроль за їх проведенням;

8) координує діяльність органів виконавчої влади у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення;

9) здійснює контроль за дотриманням показників вмісту шкідливих для здоров'я людини речовин і інгредієнтів у тютюнових виробах, які реалізуються на території України, та моніторингу ефективності вжитих заходів з попередження і зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення;

10) здійснює контроль і нагляд за дотриманням вимог стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні і використанні (експлуатації) нехарчової продукції;

11) видає дозволи, висновки, гігієнічні сертифікати, інші документи дозвільного характеру, передбачені законодавством тощо.

При аналізі змісту нормативно-правових актів, регулюючих повноваження санітарно-епідеміологічної служби, також можна спостерігати ряд суперечностей. Так, відповідно до ст. 260 Кодексу законів про працю, органи та заклади санітарно-епідеміологічної служби здійснюють державний нагляд за додержанням законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці [8], тобто ці органи та заклади визначені як наглядові органи. В пункті 2 «Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу» здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду визначено як одне з основних завдань. Проте далі по тексті Положення, - державна санітарно-епідеміологічна служба України, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює державний санітарно-епідеміологічний нагляд і контроль за дотриманням вимог санітарного законодавства органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами [12]. Як бачимо, законодавець ототожнює поняття нагляду і контролю в діяльності санітарно-епідеміологічної служби.

Висновок. Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що зміст контрольно-наглядової діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства та охорону праці певною мірою виявляється і в їх компетенції. В процесі реалізації контрольно-наглядових функцій компетентні органи держави можуть застосовувати комплекс прав, наданих їм для використання в правовідносинах з підлеглими чи непідлеглими об'єктами управління. Крім того, як уже відзначалось, для забезпечення ефективності контрольно-наглядової діяльності органи управління всіх рівнів у сфері дотримання трудового законодавства наділені певними спеціальними повноваженнями.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Олейник О.М. Основи банківського права: курс лекцій / О.М. Олейник. — М.: Юрист, 1997. — 416 с.
2. Костилова Т.І. Субєкти контролю за дотриманням законодавства про працю / Т.І. Костилова // Актуальні проблеми права: теорія і практика. — 2012. — Вип. 25. — С. 349-356.
3. Прокопенко В.І. Трудове право: Підручник / В.І. Прокопенко. Х.: Консум, 1998. — 480 с.
4. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: Навчально-практичний посібник. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. — 48 с.
5. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: Указ Президента України від 06.04.2011 року №389/2011 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
6. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua>
7. Чанышева Г.И. Трудовое право Украины / Г.И. Чанышева, Н.Б. Болотина. — Х.: Одиссей, 1999. — 480 с.
8. Кодекс Законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради. — 1971. — Ст. 375.
9. Про охорону праці: Закон України від 14 жовтня 1992 р. №2694 XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. - № 49. — Ст. 668.
10. Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду: Постанова КМУ від 21.02.1995 № 134 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/134-95-%D0%BF>
11. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. №4004-XXI // Відомості Верховної Ради. — 1994. - № 27. — Ст. 218.
12. Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України: Указ Президента України 06.04.2011 № 400/2011 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/400/2011>