

ОРГАНИ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

Контроль та нагляд – є найважливішими функціями спеціально створених для цього органів. Без організації та здійснення контролю і нагляду цими органами неможливий надійний захист прав, свобод та законних інтересів суб'єктів трудових правовідносин. Таким чином, окреслення чіткої і цілісної картини системи контрольно-наглядових органів та їх повноважень має певне теоретичне і практичне значення, є передумовою правильного розуміння та визначення їх ролі і місця у розвитку трудових й тісно пов'язаних з ними відносин, юридичного закріплення компетенції, вибору форм і методів їх діяльності. Прикро, що ці питання ще не стали предметом глибокого наукового дослідження. Певним чином цю прогалину спробував у цій статті заповнити автор, поставивши перед собою такі завдання: а) визначити коло основних органів, які здійснюють нагляд чи контроль за дотриманням трудового законодавства; б) з'ясувати особливості їх організаційної побудови та функціонування; в) розробити відповідні пропозиції до чинного законодавства про працю України.

Хоча нагляд і контроль за дотримання трудового законодавства – різні поняття, завдання та мета їх здійснення є єдиними. Вони спрямовані на забезпечення законності й дисципліни в процесі регулювання і реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин, попередження правопорушень та їх усунення. Відмінність між ними в основному полягає в компетенції органів і посадових осіб, які здійснюють ці функції, методах та формах їх роботи. Відповідно до ст.259 Кодексу законів про працю України, нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють спеціально уповноважені на те органи та інспекції, що не залежать в своїй діяльності від власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу. Центральні органи державної виконавчої влади здійснюють контроль за дотриманням законодавства про працю на підприємствах, в установах, організаціях, котрі знаходяться в їх функціональному підпорядкуванні. Вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням законодавства про працю здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами [1]. До спеціально уповноважених на здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю органів та інспекцій чинне законодавство відносить: Державну інспекцію праці Міністерства праці та соціальної політики України; Державну інспекцію охорони праці Комітету України по нагляду за охороною праці; Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України; органи державного пожежного нагляду управління охорони Міністерства внутрішніх справ України і органи та установи санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України; органи державного енергетичного нагляду Міністерства енергетики та електрифікації України [2, с.368]. Ці органи складають систему органів нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю й охорону праці підприємствами, уста-

новами, організаціями всіх форм власності та діють на підставі відповідних нормативно-правових актів, які регламентують їх діяльність. Відзначимо, що окреслення чіткої і цілісної картини системи органів, які здійснюють контроль і нагляд за дотриманням законодавства про працю та їх повноважень має велике теоретичне й практичне значення, є передумовою правильного розуміння та визначення їх ролі і місця серед державних та недержавних структур, юридичного закріплення компетенції, вибору форм, способів, методів, засобів та прийомів досліджуваного різновиду контрольно-наглядової діяльності. Додамо, що поряд з вищезначеними органами, державний контроль за додержанням трудового законодавства здійснюють також; Кабінет Міністрів України, Міністерство праці і соціальної політики України, суди, адміністрації підприємств, установ, організацій.

Вищим державним органом, що здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про працю, 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].

В структурі Кабінету Міністрів України в справі забезпечення дисципліни і законності в процесі регулювання й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин важливу роль відіграє Міністерство праці і соціальної політики України. Воно здійснює державну експертизу умов праці, визначає порядок та проводить контроль за якістю і своєчасним проведенням атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативним, актам з охорони праці. У демократичній правовій державі на судову владу покладено вирішення практично усіх суспільно значущих конфліктів. Найбільш ефективний контроль за додержанням законодавства України про працю здійснюють суди загальної юрисдикції, які розглядають переважну більшість справ, пов'язаних з порушеннями прав та свобод людини і громадянина [4, с.4]. Судовий контроль з їх боку найбільш доцільно розглянути через ступінь втручання суду у діяльність відповідного органу. Тут виділяють пряму (безпосередньо) та непряму (опосередковану) форму втручання. При розгляді цивільних справ за позовами, у тому числі і таких, де однією зі сторін є орган державного управління, суд (суддя) оцінює їх з точки зору відповідності закону, приймає певне рішення у справі, яким може змінити чи відмінити управлінське рішення (акт управління), і фактично втручається в управлінську сферу діяльності органу управління. Це насамперед, справи про незаконне звільнення (коли суд поновлює на роботі), про відшкодування збитків, заподіяних сторонами трудового договору одна одній.

Контрольні повноваження за дотриманням трудового законодавства мають адміністрації підприємств, установ, організацій, ці повноваження закріплені в різних нормативних актах (положеннях закону та в підзаконних нормативних актах (Положеннях та статутах відповідних підприємств, організацій та установ). Наприклад, у Законі України «Про підприємства в Україні» [5, ст.272] окреслюються загальні контрольні повноваження адміністрацій означених утворень різних форм власності. У законах та підза-

конних актах галузевої спрямованості – Законі України «Про освіту» [6, ст.451] у положеннях, інших актах про відповідні заклади освіти – контрольні повноваження адміністрацій відповідних закладів освіти. На керівників підприємств, організацій, установ покладені зобов'язання слідкувати за виконанням підлеглими діючих правил і норм. Разом з бухгалтерією, юридичною та іншими службами вони організують бухгалтерський облік, контролюють раціональне, економне та ефективне використання матеріальних і фінансових ресурсів, збереження державної та колективної власності. Вони зобов'язані запобігати розкраданню матеріальних цінностей, порушень фінансового та господарського законодавства». У разі виявлення адміністративних правопорушень (наприклад, самовільне використання транспортних засобів, машин та механізмів або зберігання їх у нестворених для цього місцях, розпивання спиртних напоїв на виробництві) адміністрація підприємств, установ та організацій складає протоколи про адміністративні правопорушення, у встановлених законом випадках притягує винних до дисциплінарної відповідальності.

Враховуючи важливість Кабінету Міністрів України, Міністерства праці і соціальної політики України, судів України, адміністрації підприємств, установ, організацій стосовно забезпечення законності й дисципліни в процесі регулювання і реалізації суспільно-трудових відносин, треба особливо підкреслити роль у цій справі спеціалізованих контролюючих органів, головним або одним з головних завдань яких є здійснення державного контролю за дотриманням трудового законодавства. Основні з них: державні інспекції Міністерства праці і соціальної політики України [7, ст.432], державні інспекції охорони праці Державного комітету України по нагляду за охороною праці [8], Головна державна інспекція по нагляду за ядерною безпекою Мінекобезпеки України [9, ст.41], Управління Державної пожежної охорони Міністерства внутрішніх справ України [10, ст.21], органи і заклади санітарно-епідеміологічного профілю Міністерства охорони здоров'я України [11, ст.121], Державна інспекція по нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії [12, ст.440].

Нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюють органи прокуратури України, повноваження яких визначені Законом України «Про прокуратуру» [13, ст.793]. Загальний нагляд, здійснюваний органами прокуратури – це нагляд за виконанням законів виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами». Виходячи з цього, предметом загального нагляду є: відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законом; додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі та гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав; додержання законів, що стосуються економічних, міжнародних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності. Виконуючи функції нагляду, зокрема за точним виконанням законодавства про охорону праці, прокурор має право безперешко-

дно входити у державні чи громадські установи, підприємства, міністерства, відомства; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки; вимагати для перевірки накази, розпорядження, інструкції та інші акти; одержувати інформацію про стан законності та заходи щодо її забезпечення тощо. У разі виявлення порушень закону прокурор має право опротестовувати видані акти; порушувати кримінальну справу, дисциплінарне провадження та провадження про адміністративне правопорушення; давати приписи або вносити подання про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли. Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження. Пронаслідки розгляду протесту в цей же строк повідомляється й прокурор.

Значні повноваження в здійсненні контролю за додержанням нормативних актів про охорону праці надані місцевим державним адміністраціям і Радам народних депутатів. Вони у межах відповідної території забезпечують реалізацію державної політики в галузі охорони праці, формують за участю профспілок програми заходів з питань безпеки, гігієни праці і виробничого середовища, організовують в разі необхідності аварійно-рятувальні формування. Громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці здійснюють трудові колективи через обраних ними уповноважених та професійні спілки в особі своїх виборних органів і представників. Уповноважені трудових колективів з питань охорони праці мають право безперешкодно перевіряти на підприємстві виконання вимог щодо охорони праці і вносити обов'язкові для розгляду власником пропозиції про усунення виявлених порушень нормативних актів з безпеки і гігієни праці. Для виконання цих обов'язків власник за свій рахунок організовує навчання і вивільняє уповноваженого з питань охорони праці від основної роботи на передбачений колективним договором строк із збереженням за ним середнього заробітку. Уповноважені трудовим колективом діють відповідно до Типового положення, затвердженого Державним комітетом України по нагляду за охороною праці, за погодженням з профспілками. Професійні спілки здійснюють контроль за додержанням законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належного виробничого побуту для працівників і забезпеченням їх засобами колективного та індивідуального захисту. Професійні спілки мають право безперешкодно перевіряти стан умов і безпеки праці на виробництві, виконання відповідних програм і зобов'язань колективних договорів (угод), вносити власнику, державним органам управління подання з питань охорони праці та одержувати від них аргументовану відповідь.

Визначення найважливіших органів, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю, дослідження їх основних повноважень в цій сфері дозволяє зробити декілька предметних висновків теоретично-практичного характеру. По-перше, органи, що здійснюють контроль за дотриманням трудового законодавства поділяються на дві групи: державні і громадські. Часто нагляд за додержанням законодавства про працю України здійснюють лише органи прокуратури. По-друге, існування

значної кількості контролюючих органів за дотриманням трудового законодавства ще не означає загального покращення справ у цій сфері. Головним не є сама їх кількість, а результат, ефективне використання наслідків контролю для поліпшення ситуації у справі зміцнення дисципліни й законності в процесі регулювання та реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин. На такий результат має бути спрямована координація діяльності розглядуваного різновиду контролюючих органів, детальна регламентація їх прав, обов'язків та відповідальності. Така регламентація й кількість нормативних актів не є бюрократизацією. Вона дає змогу чітко визначити права й обов'язки, межі діяльності, а також координацію різних органів контролю, уникнути значної кількості перевірок і ревізій, на які так часто скаржаться ті, кого контролюють. Контроль відповідатиме своєму призначенню тільки тоді, коли він буде своєчасним і об'єктивним, спрямованим на кінцевий результат; організація його проведення і процедури здійснення не будуть заважати роботі тих, кого контролюють, і відбуватиметься в чітко встановлених межах, а дієвість досягатиметься не кількістю перевірок, а реальним забезпеченням виконання окреслених завдань. По-третє, ст.259 Кодексу законів про працю України слід назвати «Державний контроль і нагляд за дотриманням законодавства про працю», а зміст статті викласти наступним чином: (ч.1) Контроль за дотриманням законодавства України про працю – це діяльність спеціально уповноважених органів щодо спостереження за функціонуванням підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів, власників, уповноважених ними органів та посадових осіб з метою: отримання об'єктивної, достовірної інформації про їх функціонування; застосування заходів щодо попередження правопорушень; надання допомоги у поновленні законності й дисципліни; встановлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових приписів; прийняття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб (2.2). Нагляд за дотриманням законодавства України про працю – це діяльність органів прокуратури щодо додержання законності й дисципліни в регулюванні і реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин, що здійснюються без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу (2.3). Нагляд і контроль з дотриманням законодавства про працю здійснюються спеціально уповноваженими на те державними та громадськими органами, які в своїй діяльності не залежать від власника або уповноваженого ним органу». По-четверте, ст.260 Кодексу законів про працю України є сенс назвати «Органи, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю, а зміст статті викласти таким чином: «(2.1) Органи, що здійснюють контроль за дотриманням трудового законодавства, поділяються на державні і громадські (2.2). Основними органами, що здійснюють контроль за дотриманням законодавства про працю є: Кабінет Міністрів України, Міністерство праці і соціальної політики України, Державний комітет України по контролю за охороною праці, Державний комітет України з ядерної й радіаційної безпеки, органи державного пожежного контролю управління пожежної охорони

Міністерства внутрішніх справ України, органи й установи санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України, Державна інспекція по контролю за режимами споживання електричної та теплової енергії, суди України, органи місцевого самоврядування, власники підприємств, установ, організацій або уповноважені ними органи, трудових колективи підприємств, установ, організацій через обраних ними уповноважених, професійні спілки (2.3). Нагляд за дотриманням і правильним застосуванням законодавства про працю здійснюють органи прокуратури України». По-п'яте, доцільно Державний комітет України по нагляду за охороною праці, органи державного пожежного нагляду Управління пожежної охорони Міністерства внутрішніх справ України, Державну інспекцію по нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії переіменувати відповідно на Державний комітет України з контролю за охороною праці, органи державного пожежного контролю Управління пожежної охорони Міністерства внутрішніх справ України, Державну інспекцію з контролю за режимами споживання електричної та теплової енергії.

Список літератури: 1. Кодекс законів про працю України //Право і практика. 2001. №1. 2. Чаньшева Г.И., Болотина Н.Б. Трудовое право Украины. Х., 1999. 3. Прокопенко В.І. Трудове право. Підручник. Х., 1998. 4. Савченко М. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина та їх захист органами конституційної юриспруденції //Право України. 1999. №2. 5. Закон України «Про підприємництва в Україні» // Відомості Верховної Ради України. 1991. №24. Ст.272. 6. Закон України «Про освіту» // Відомості Верховної Ради України. 1991. №34. Ст.451. 7. Положення про державну інспекцію праці Міністерства праці і соціальної політики України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. //Збірник Постанов України. 1996. №16. Ст.342. 8. Наказ державного комітету України по нагляду з охороною праці від 19 червня 1995 р. №92 «Про затвердження Типового положення про державну інспекцію охорони праці Державного комітету України по нагляду за охороною праці» //Законодавство України про охорону праці. К., 1995. Т.4. 9. Положення про Головну державну інспекцію по нагляду за ядерною безпекою Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21.09.95 р. №751 //Збірник постанов України. 1996. №2. Ст.41. 10 Закон України «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 р. //Відомості Верховної Ради України. 1994. №5. Ст.21. 11. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. //Відомості Верховної Ради України. 1994. №27. Ст.218. 12. Положення «Про Державну інспекцію по нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії», затв. постановою Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1996 р. №929 //Збірник постанов України. 1996. №16. Ст.440. 13. Закон України «Про прокуратуру» //Відомості Верховної Ради України. 2000. №5-6. Ст.30. 14. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К., 1999.

Надійшла до редколегії 04.07.03