

ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ

Початковим етапом аналізу форм державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю є трактування відповідних термінів.

Визначення поняття «контроль» містяться в багатьох нормативних актах. Так, за п. 1.9 Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 9 березня 2006 р., № 108 [1], контроль — це загальна функція керування, що полягає у спостереженні за ходом процесів у керівній і керованій системах, порівнянні контрольованих величин параметрів із заданою програмою, виявленні відхилень, їх місця, часу, причини та характеру. Відповідно до п. 3 Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України, затвердженого наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 14 вересня 2004 р., № 818 [2], контроль є функцією управління, яка полягає в перевірці виконання завдань об'єктами управління, з метою отримання інформації щодо виконання завдань та вжиття своєчасних заходів для досягнення результату. Згідно з п. 1.9 Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті, затвердженого наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25 листопада 2005 р., № 895 [3], контроль — це заздалегідь спланована система професійно обґрунтованих дій перевіряючих органів виконавчої влади, спрямованих на визначення стану об'єкта контролю щодо його відповідності встановленим вимогам, нормам та стандартам, технології роботи, з метою забезпечення якості продукції чи надання послуг при повному забезпеченні безпеки людей та навколишнього середовища.

Схожим чином визначають категорію, що розглядається, і науковці. Так, на думку Ю. О. Тихомирова, контроль — це перевірка дотримання і виконання нормативно встановлених завдань, планів і рішень, тобто початок циклу, присвяченого оцінці процесу, який здійснюється. Такий підхід дозволяє акцентувати увагу, по-перше, на функціональному призначенні контролю, по-друге, на тому, що він виникає на певній стадії управлінського процесу, по-третє, що контроль здійснюється усіма суб'єктами державного управління [4, 58].

Отже, державний контроль — це виявлення уповноваженими державними органами правопорушень, їх причин, умов, що їм сприяли, у різних сферах державного та суспільного життя, проведення перевірок та інших контрольних заходів з метою виявлення та усунення негативних явищ і запобігання їм, а також притягнення винних осіб до передбаченої чинним законодавством відпо-

відальності, з метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави.

Поділяємо точку зору В. М. Гаращука, що нагляд — це юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності і дисципліни в суспільстві, який здійснюється прокуратурою із застосуванням відповідних, наданих їй законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність юридичної чи посадової особи, громадянина [5, 60]. Т. В. Корнякова визначає прокурорський нагляд як вид державної діяльності, спрямованої на забезпечення законності і зміцнення правопорядку, здійснюваної у вигляді функцій, закріплених у Конституції України та у межах повноважень, передбачених законом [6, 14].

З'ясовуючи суть, зміст, характер і природу нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, Є. М. Попович робить низку важливих методологічно-теоретичних висновків:

1. Нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю мають як загальні, так і специфічні особливості.

2. Нагляд і контроль є різними методами, формами та способами забезпечення законності в регулюванні й реалізації трудових та пов'язаних з ними відносин.

3. Контрольна діяльність у сфері забезпечення законності при регулюванні й реалізації відносин у царині праці може бути ефективною, якщо: а) здійснюватиметься в рамках конкретних нормативних приписів; б) матиме регулярний характер; в) проводитиметься своєчасно й оперативно; г) охоплюватиме найбільш важливі питання; д) поширюватиметься на всі служби, органи і підрозділи підконтрольних органів; е) буде об'єктивною, головною, результативною.

4. Поняття «контроль» відрізняється від поняття «перевірка виконання».

5. Найважливішими особливостями контролю є втручання в оперативну діяльність підконтрольного підприємства, установи, організації, їх структурних підрозділів та право самостійно притягати винних осіб до юридичної відповідальності.

6. Чистий нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюють лише органи прокуратури, інші органи виконують контрольні завдання.

7. Поняття нагляду за дотриманням законодавства України про працю слід визначити як діяльність органів прокуратури щодо додержання законності в регулюванні й реалізації трудових та пов'язаних з ними відносин, що здійснюється без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу.

8. Поняття контролю за дотриманням трудового законодавства України слід визначити як діяльність спеціально уповноважених органів по спостереженню 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 [7, 34, 35].

Аналіз гл. XVIII «Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю» КЗпП України [8] свідчить, що нагляд і контроль здійснюється різними органами, які можуть застосовувати як окремі норми трудового законодавства, так і проводити перевірку дотримання всіх наявних у його змісті правил. Тому вказана діяльність протікає в різних формах. Слушною є позиція Т. П. Барбашової, яка вважає, що під формою державного нагляду й контролю слід розуміти діяльність у рамках відносин по державному нагляду й контролю за дотриманням трудових прав, що одержує оформлення у вигляді правозастосовного акта, обов'язкового для виконання [9, 29].

Форми державного нагляду й контролю можна класифікувати за різними критеріями. Залежно від того, який державний орган здійснює контрольно-наглядову діяльність, можна виділити такі її основні форми.

1. Державний нагляд органів прокуратури за дотриманням норм трудового права. Відповідно до ч. 3 ст. 259 КЗпП вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів про працю здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами. Конституція України [10] встановила основи організації та функціонування вітчизняної прокуратури. Регулювання її діяльності в окремому розд. VII Основного Закону свідчить, що виконання покладених на неї функцій є самостійним видом державної діяльності. Прокуратура є організаційно незалежною державно-правовою інституцією, яка виконує особливі, властиві тільки їй функції, взаємодіє з усіма гілками державної влади і є важливим елементом у забезпеченні балансу між ними.

Як наголошено в конституційному поданні 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України положень ст. 1, ч. 1 ст. 7, ст. ст. 8–10, ч. 4 ст. 14, ст. 17, ч. 1 ст. 20, ч. 3 ст. 29 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року [11], прокуратура після прийняття Основного Закону, в якому міститься вичерпний перелік її повноважень, продовжує виконувати й інші функції, які не визначені конституційно. Оскільки значну кількість норм Закону «Про прокуратуру», як стверджують народні депутати, не приведено у відповідність до конституційних норм, то прокуратура залишається не реформованою згідно з її конституційними повноваженнями. Автори клопотання порушили, зокрема, питання про визнання неконституційними таких положень вищенаведеного Закону: 1) ст. 1 в частині визначення поняття прокурорського нагляду за додержанням законів в Україні; 2) ч. 1 ст. 7 щодо заборони втручання органів державної влади, посадових осіб, засобів масової інформації у діяльність прокуратури по нагляду за додержанням законів; 3) ст. 8, якою встановлена обов'язковість виконання вимог прокурора для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян; 4) ч. 1 ст. 20 щодо повноважень прокурора під час здійснення прокурорського нагляду та ін.

Обгрунтовуючи неконституційність названих положень Закону України «Про прокуратуру», народні депутати зазначили, що відповідно до оспорюваних норм

«прокуратура стає надвладдою, що є дуже небезпечним для розвитку демократичної держави». Піддаючи сумніву приписи Закону, які додатково до п. 3, 5 ст. 121 Конституції України регламентують здійснення прокуратурою функції нагляду, суб'єкт права на конституційне подання посиляється також на їх невідповідність спеціальній Резолюції № 1244 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи, рекомендаціям Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) та піддає критиці недосконалість викладення оспорюваних норм, вважаючи їх такими з погляду законодавчої техніки і у зв'язку з відсутністю в них додаткового обґрунтування.

Проте, на думку Конституційного Суду України, суб'єкт права на конституційне подання не навів правового обґрунтування оспорюваних положень. Відсутність же обґрунтування невідповідності правового акта чи окремих його положень Конституції згідно з п. 2 ст. 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження [12].

Вважаємо, що за п. 9 розд. XV «Перехідні положення» Конституції України прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів — до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. З огляду на ці конституційні приписи завдання прокуратури України полягає в забезпеченні захисту від протиправних посягань на суспільний та державний лад, на права і свободи людини і громадянина, а також основи демократичного устрою суспільства легітимними засобами і методами. Її діяльність ґрунтується на Конституції, законах України та інших нормативно-правових актах. При цьому слід враховувати, що Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., № 2222-ГУ [13], ст. 121 Конституції України доповнено пунктом 5, яким фактично відновлено конституційне підґрунтя для більшості форм прокурорського нагляду. Разом із тим у повному обсязі діє п. 9 Перехідних положень, тому що правових підстав вважати його таким, що вичерпав дію, немає. Таким чином забезпечуються конституційні засади прокурорського нагляду у більш широких межах, ніж це передбачено п. 3, 5 ст. 121 Основного Закону. Оцінюючи оспорювані положення Закону «Про прокуратуру», якими унормовано окремі функції та повноваження прокуратури, на відповідність Конституції і міжнародно-правовим актам, слід було б врахувати позицію Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія), викладену у висновку від 13–14 жовтня 2006 року стосовно необхідності посилення незалежності прокуратури від політичного тиску та досягнення деполітизації прокуратури, із зауваженням, що «існуюча роль прокуратури щодо захисту прав людини і громадянина має бути покладена в майбутньому на інші органи або виконуватися особами самостійно, за допомогою адвокатів за їх власним вибором».

Отже, органи прокуратури можуть бути суб'єктами відносин по дотриманню норм трудового права. У рамках цих відносин вони можуть не тільки виявляти порушення трудового законодавства, але й вживати заходів по їх усуненню.

2. Формою державного нагляду за дотриманням трудового законодавства є діяльність Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю. Посадові особи Держнаглядпраці можуть не тільки виявляти порушення трудового законодавства, а й вживати заходів по їх усуненню [14]. Зокрема, державні інспектори праці мають право давати посадовим особам органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, роботодавцям, робочим органам виконавчих дирекцій фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування приписи щодо усунення порушень законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині забезпечення реалізації прав і гарантій працівників. Вказані приписи підлягають обов'язковому виконанню з письмовим повідомленням про вжиті заходи у місячній або в іншій зазначений у приписі строк. У силу цього діяльність Держнаглядпраці, оформлена правозастосовним актом про усунення порушень трудо-правових норм, є однією з форм державного контролю.

3. Формою державного нагляду й контролю є внутрішньовідомчий контроль. Згідно з ч. 2 ст. 259 КЗпП України центральні органи державної виконавчої влади здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у їх функціональному підпорядкуванні. Так, за п. 4 Положення про Міністерство промислової політики України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р., № 1538, Мінпромполітики відповідно до покладених на нього завдань у межах своєї компетенції забезпечує здійснення державного управління у сфері охорони праці, пожежної безпеки, здійснює відповідне методичне керівництво і контроль за діяльністю підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління [15].

Цей вид діяльності також може бути оформлений у вигляді нормативного акта, затвердженого наказом відповідного державного органу, обов'язкового для виконання підпорядкованими організаціями та їх посадовими особами. Наприклад, норми робочого часу для працівників закладів та установ охорони здоров'я, затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 25 травня 2006 р., № 319 [16].

Однак ця діяльність не може бути визнана самостійною формою контролю. Вказане підпорядкування має постійний характер. Розглянутий вид контролю здійснюється без виникнення відносин по державному контролю стосовно зовнішнього суб'єкта, що не перебуває в підпорядкуванні контролюючого органу. Після виконання вимог державного органу роботодавець у своїй діяльності від нього не залежить.

Здійснення внутрішньовідомчого контролю є можливим не у зв'язку з виникненням відносин із незалежного державного контролю, а внаслідок факту підпорядкування організацій та їх посадових осіб контролюючому органу. У зв'язку з викладеним зазначений вид діяльності не є самостійною формою контролю за дотриманням трудового законодавства, оскільки його підставою є не виникнення відносин по державному нагляду й контролю, а наявність підпорядкованості підприємств контролюючим органам. Таким чином, права пра-

цівника можуть бути відновлені у формі видання наказу контролюючого органу щодо підпорядкованих йому організацій або посадових осіб.

Форми державного контролю можуть бути також класифіковані залежно від того, яке право або який законний інтерес захищається в процесі відновлення трудових прав працівників. Застосування цього критерію дозволяє виділити такі види контрольної діяльності державних органів, які мають самостійне правове оформлення.

1. Видання правозастосовного акта щодо невизначеного кола осіб. Приміром, державний інспектор праці може зажадати від роботодавця скасування локального нормативно-правового акта, що погіршує становище працівників порівняно з законодавством. У цьому випадку вимога адресована конкретному роботодавцеві, у ньому не фігурує конкретний працівник, права якого можуть бути порушені при застосуванні локального акта. Дана форма державного контролю має такі відмітні ознаки: 1) відносини по контролю виникають без участі працівників, права яких можуть бути відновлені шляхом оформлення правозастосовного акта; 2) правозастосовний акт держоргану не містить вимог про захист трудових прав конкретних працівників, він включає до свого змісту лише вимогу про застосування роботодавцем вищого за юридичною силою законодавчого акта; 3) роботодавець при виконанні правозастосовного акта державного органу не зобов'язаний вказувати у своєму приписі на відновлення прав конкретних працівників, порушених при застосуванні скасованого локального акта. У зв'язку з викладеним дана форма може бути віднесена до публічно-правових, оскільки пов'язана з відновленням порушених прав невизначеного кола осіб.

2. Видання правозастосовного акта про відновлення порушених прав конкретних працівників. У цьому разі відносини по державному нагляду та контролю виникають на підставі волевиявлення конкретних працівників, їхніх повноважних представників, права яких порушені. У змісті правозастосовного акта перераховуються суб'єкти, права яких будуть відновлені у відповідності з його вимогами. Роботодавець при виконанні вимог держоргану відновлює тільки права працівників, які зазначені в правозастосовному акті. Сказане дозволяє виділити такі особливості розглянутої форми державного контролю: 1) виникнення відносин при використанні даної форми виключно на підставі волевиявлення конкретних працівників, їх повноважних представників; 2) перерахування конкретних працівників, їх повноважних представників у правозастосовному акті; 3) вказівка конкретних працівників, їх повноважних представників, перерахованих у правозастосовному акті, в наказі (розпорядженні) роботодавця, виданому на виконання вимог державного органу; 4) відсутність можливості використання правозастосовних актів державного органу та роботодавця щодо працівників, які в них не вказані. Отже, оскільки змістом розглянутої форми є відновлення прав конкретних осіб, вона не носить публічного характеру. Аналізована форма за своїм змістовним наповненням є приватно-правовою.

3. Змішана форма державного контролю за дотриманням законодавчих актів у сфері праці. Використання цієї форми приводить одночасно до захисту прав

конкретних суб'єктів трудового права, що звернулися в компетентні державні органи, а також до захисту невизначеного кола осіб. Наприклад, працівник може звернутися в прокуратуру з заявою про повернення штрафу, який застосований як дисциплінарне стягнення, і скасування локального нормативно-правового акта, що передбачає застосування цієї дисциплінарної санкції. У цьому випадку підставою виникнення контрольних відносин є звернення працівника в повноважний державний орган. Однак у рамках цих відносин останній може видати правозастосовний акт, яким не тільки буде відновлене право працівника, але й відмінений локальний акт, що поширював свою дію на невизначене коло осіб. У свою чергу, роботодавець, виконуючи вимогу державного органу, також повинен ухвалити рішення про повернення працівникові незаконно утриманої суми штрафу та про скасування локального нормативного акта, що дозволяє застосовувати штраф як додаткове в порівнянні з законодавством дисциплінарне стягнення. У зв'язку з викладеним можна виділити такі характерні риси змішаної форми захисту трудових прав працівників: 1) виникнення контрольних відносин у зв'язку із зверненням працівника, що заявив вимогу про захист належного йому права й про скасування локального акта, застосування якого дане право порушене; 2) видання держорганом правозастосовного акта про усунення порушень трудових прав конкретного працівника й про скасування локального нормативно-правового акта, застосування якого це право порушене; 3) видання роботодавцем з метою виконання вимог державного органу наказу (розпорядження) про відновлення порушеного права працівника та про скасування локального акта; 4) можливість застосування актів контролюючого органу стосовно інших працівників, інтереси яких порушені застосуванням скасованого локального правового акта.

Література

1. Про затвердження Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обгрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферу повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадянсько-підприємств : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 9 берез. 2006 р., № 108 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 13. — Ст. 916.
2. Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України : наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 14 верес. 2004 р., № 818 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 39. — Ст. 2616.
3. Про затвердження Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті : наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25 листоп. 2005 р., № 895 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 51. — Ст. 3230.
4. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. — М.: Изд. г-па Тихомирова М. Ю., 1998. — 510 с.
5. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. М. Гаращук ; Нац. юрид. акад. України. — Х., 2003. — 412 с.
6. Корцякова Т. В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: погляд і взаємодія : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Т. В. Корцякова; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2004. — 214 с.
7. Попович С. М. Погляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / С. М. Попович ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2003. — 192 с.
8. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — Дод. № 50. — Ст. 375.

9. Барбашова Т. П. Государственный надзор и контроль за соблюдением трудовых прав работников : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Т. П. Барбашова ; Акад. труда и социальн. отношений. — М., 2008. — 172 с.
10. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
11. Про прокуратуру : Закон України від 5 листоп. 1991 р., № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі про повноваження прокуратури відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України : рішення Конституційного Суду України від 10 верес. 2008 р., № 15-рп/2008 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 71. — Ст. 2396.
13. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 8 груд. 2004 р., № 2222-ІV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 2. — Ст. 44.
14. Деякі питання Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю : постанова Кабінету Міністрів України від 18 січ. 2003 р., № 50 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 4. — Ст. 111.
15. Про затвердження Положення про Міністерство промислової політики України : постанова Кабінету Міністрів України від 2 листоп. 2006 р., № 1538 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 45. — Ст. 2996.
16. Про затвердження норм робочого часу для працівників закладів та установ охорони здоров'я : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 25.05.2006 р., № 319 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 24. — Ст. 1780.

Анотація

Слюсар А. М. Форми державного нагляду і контролю у сфері захисту трудових прав працівників. — Стаття.

Стаття присвячена дослідженню теоретичних та практичних питань форм державного нагляду та контролю у сфері захисту трудових прав працівників. Визначено поняття форм державного нагляду та контролю у сфері захисту трудових прав працівників та проведено їх класифікацію.

Ключові слова: форми захисту трудових прав працівників, державний нагляд та контроль у сфері захисту трудових прав працівників.

Аннотация

Слюсар А. М. Формы государственного надзора и контроля в сфере защиты трудовых прав работников. — Статья.

Статья посвящена исследованию теоретических и правовых вопросов форм государственного надзора и контроля в сфере защиты трудовых прав работников. Определено понятие форм государственного надзора и контроля в сфере защиты трудовых прав работников и осуществлена их классификация.

Ключевые слова: формы защиты трудовых прав работников, государственный надзор и контроль в сфере защиты трудовых прав работников.

Summary

Slusar A. M. Forms of State Supervision and Control in the Sphere of Employees Rights Protection. — Article.

The article is devoted to examination of theoretical and practical questions of forms of state supervision and control in the sphere of defense of labour rights of employees. The definition of forms of state supervision and control in the sphere of defense of labour rights and interests of employees is given and the classification of such norms is provided.

Keywords: forms of defense of labour rights and interests of employees, state supervision and control in the sphere of defense of labour rights of employees.