

УДК 331.108.641

Г.В. ПОДГОРНА, прокуратура міста Луганськ

ЩОДО СИСТЕМНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Ключові слова: системний підхід, система органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, ефективність, раціональність, результативність

Аналізуючи правові основи діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, можна зробити висновок про необхідність систематизації законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю; вироблення єдиної методики здійснення перевірок органами нагляду та контролю; створення системи органів нагляду та контролю з підпорядкуванням одному суб'єкту владних повноважень.

Слід звернути увагу на потребу системного підходу до визначення сутності та принципів здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Так, можна погодитись з В.І. Мироновим та А.В. Яковлевою, яка зазначає, що сутність запропонованого системного підходу полягає в тому, щоб: 1) розглядати роботу функціонуючих державних наглядово-контрольних органів як недержавного нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства [1]; 2) передбачити у трудовому законодавстві правові норми, які уніфікували б порядок проведення наглядово-контрольних заходів, служили б відповідним органам правовими орієнтирами в їх діяльності [2, с.70–71].

Ідея системного підходу до вивчення контрольно-наглядової діяльності в сфері праці висвітлювалась багатьма вченими. Зокрема,

в довіднику «Советское законодательство о труде» зазначено, що трудове законодавство, поряд з детальною регламентацією трудових прав та обов'язків працівників, встановлює систему контролю та нагляду за дотриманням законів про працю [3, с.475].

Незважаючи на спробу деякими вченими систематизувати контрольно-наглядову діяльність у сфері праці, сутність поняття «система органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства» не дістала широкого висвітлення в юридичній літературі. Виходячи з цього, метою статті є визначення концептуальних засад побудови системи органів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

Перш за все, необхідно розкрити зміст поняття «система». Поняття «система» використовується та вивчається вже давно та практично в усіх сферах діяльності людей [4, с.528]. Так, Е.Б. де Кондильяк в Трактаті про системи, в яких викриваються їх недоліки та переваги [5] відзначав, що будь-яка система є ні що інше, як розташування різних частин будь-якого мистецтва чи науки у відомому порядку, в якому вони всі взаємно підтримують друг друга та в якому останні частини пояснюються першими. А.Н. Авер'янов визначав систему як відокремлену більшість взаємодіючих компонентів [6, с.25]. Система, писав він, будучи об'єктом, річчю, знанням, у той же час виступає як щось таке, що характеризується як складне, взаємопов'язане, що перебуває в самостійному русі, тому й категорія «система» відображає не окреме та нероздільне, а суперечну єдність багатого та єдиного [6, с.24]. Найпоширенішим є розуміння системи як сукупності елементів, що перебувають у відносинах і зв'язках один із одним, яка утворює певну цілісність, єдність [7, с.584].

Зазвичай термін «система» вживають при намаганні пізнати внутрішньої структури будь-якого об'єкту, розглядаючи потім функціональні взаємозв'язки між елементами цієї структури та визначаючи функцію всього об'єкту в цілому [8].

Найбільш ефективним методом дослідження системи є системний підхід, який дозволяє визначити доцільність удосконалення системи органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, визначити недоліки існуючої системи, виявити ті заходи, що вживаються при здійсненні нагляду та контролю, що не належним чином відображають реальні можливості держави щодо врегулювання певних суспільних відносин, а отже є неефективними.

При цьому під поняттям «ефективність» слід розуміти результативність та раціональність. Результативність передбачає отримання максимально очікуваного результату від діяльності органів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю за умови її високої якості. Раціональність характеризується неухильним, точним виконанням вимог чинного законодавства при здійсненні зазначеного виду діяльності, використання дієвих методів впливу за допомогою яких буде досягнуто основну мету нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю – попередження порушень трудових прав громадян.

Таким чином, ефективність діяльності системи органів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю – це здатність компетентних державних органів, органів громадського контролю запроваджувати та вживати такі методи впливу на учасників трудових та тісно пов'язаних із ними відносин, які сприятимуть поступовому зниженню порушень трудових прав громадян, гарантованих Конституцією України та чинним законодавством.

Системні утворення існують як у суспільстві, так і в природі. Основною особливістю соціальних систем на відміну від природних чи технічних є те, що вони пов'язані з волевою, свідомою діяльністю людей та їх різноманітних об'єднань.

Конкретизуючи загальні характеристики системи стосовно соціальних систем, можна виокремити характерні ознаки структурних

елементів систем. По-перше, це прямий безпосередній зв'язок елементів системи із структурою та їх якісна визначеність. По-друге, однопорядкованість, однорідність і субстанційна сумісність структурних елементів. По-третє, вияв структурних елементів як мінімальних за своєю внутрішньою будовою і змістом компонентів певної системи стосовно обраного способу поділу. По-четверте, органічний зв'язок кожного структурного елемента з іншими елементами системи. По-п'яте, структурні елементи є основою, на якій розвиваються решта елементних властивостей і структурні зв'язки [9, 28–29].

На думку І.В. Прангішвілі та В.І. Садовського існують чотири основні ознаки, якими повинен володіти об'єкт, явище, щоб їх можна було врахувати системою. До них відносяться: ознака цілісності та подрібненості об'єкту; ознака стійких зв'язків між елементами систем; ознака наявності інтегративної (системної) властивості; ознака організації системи, що розвивається [4, 10].

За таких підстав необхідно визначити основні властивості системи органів нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства.

По-перше, система органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю не є випадковою багатоманітністю, випадковою сукупністю елементів. До неї не можна механічно включати суб'єкти, які підпорядковуються іншим цілям.

По-друге, система органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства специфічна, виражає властивості, що притаманні їй самій, на відміну від інших систем, що функціонують в сфері трудового права. Специфіка системи органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства визначається її складовими елементами та відносинами, що складаються між ними.

При розгляді системи органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства необхідно мати на увазі, що вона включає в себе органи, які законодавчо наді-

лені контрольними та наглядовими повноваженнями. Сутність зазначеної системи звернена не лише до сутності приватних, складових елементів, але й до їх взаємодії.

З аналізу наукової літератури можна виділити відомчу та позавідомчу (надвідомчу); державну та недержавну (громадську) системи нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства.

Відомча система нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства характеризується, як правило, наявністю стійкої залежності від власника та уповноваженого ним органі. Наявність такої системи притаманна більшості міністерств та відомств, які підпорядковуються Кабінету Міністрів України. В даному випадку, на наш погляд, коректніше говорити про систему контролю.

Позавідомча система, на відміну від відомчої, не залежить від власника та уповноваженого ним органу. Контроль суб'єктами даної системи здійснюється над всіма суб'єктами трудового права, незалежно від підпорядкування та форми власності.

Державна система органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства відзначається наявністю суворо регламентованих державою повноважень, монополією держави на виконання суб'єктами даної системи своїх функцій. Даній системі притаманна наявність органів нагляду таких як прокуратура та суд.

Недержавна (громадська) система органів нагляду та контролю характеризується відсутністю такої монополії. Особливістю даної системи є наявність недержавного суб'єкта – професійних спілок та їх об'єднань, трудових колективів, громадських інспекторів, вільно обраних працівниками представників (представника).

По-третє, систему органів нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства можна уявити як ціле, як багатоманітність частин, що підпорядковані єдиному цілому. Це означає, що її окремі частини (органи нагляду та контролю) пов'язані таким

чином, що при необхідності можуть замінити одна іншу. Так, санітарно-епідеміологічна служба здійснює контроль за дотриманням гігієни праці на виробництві, при цьому гігієна праці є однією із складових безпеки праці, контроль за якою покладено на Держгірпромнагляд.

По-четверте, система органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства не перебуває в статичному стані, вона постійно знаходиться в динаміці.

Так, відповідно до ст.259 КЗпП України, нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють спеціально уповноважені на те органи та інспекції, центральні органи державної виконавчої влади, Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами, громадський контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють професійні спілки та їх об'єднання.

В Трудовому кодексі розширено систему громадського контролю та до суб'єктів, які можуть брати участь у трудових відносинах, за відсутності профспілкової організації, включено вільно обраних працівниками представників (представника).

По-п'яте, система органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства є відкритою системою. Одним з видів діяльності всіх контрольних-наглядових органів є систематичне інформування населення про стан дотримання трудового законодавства на підприємствах, в установах та організаціях. Органи нагляду та контролю не просто не мають права приховувати від населення реальний стан виконання трудового законодавства, а, навіть, зобов'язані доводити до відома громадян нашої держави про всі випадки порушень трудового законодавства власниками чи уповноваженими ними органами. Виключення становить лише слідча таємниця, притаманна органам прокуратури під час розслідування кримінальних справ.

По-шосте, система нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства не

є системою, що управляється. Сьогодні не існує єдиного органа, якому підпорядковуються контрольно-наглядові органи. Деякі з вказаних органів підконтрольні парламенту, однак все ж таки не мають чіткої нормативно-правової регламентації своєї діяльності. Їх діяльність регламентується не лише нормами трудового права. Як приклад, діяльність санітарно-епідеміологічних служб регламентується як нормами трудового законодавства, так і нормами законодавства про охорону здоров'я.

Таким чином, система органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства може бути визначена як єдина сукупність компетентних державних органів та органів громадського контролю, наділених низкою однорідних повноважень, діяльність яких спрямована на досягнення єдиної мети – дотримання усіма суб'єктами трудового права законодавства про працю на всіх етапах їх діяльності.

Звідси можна визначити наступні засади, на яких повинна ґрунтуватись система органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства – це засади законності. Діяльність всіх суб'єктів зазначеної системи повинна бути регламентована систематизованим нормативно-правовим актом, який визначатиме основні напрями контрольно-наглядової діяльності, цілі, завдання, загальні особливості такої діяльності, єдину методику проведення перевірок органами нагляду та контролю. Першу спробу нормативно регламентувати діяльність органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства зроблено А.О. Замченко, яка запропонувала проект закону «Про основні засади нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні» [11].

Система нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства повинна будуватися на засадах пріоритетності прав людини та громадянина й гласності. Важливо будувати таку систему за відсутності залежності органів нагляду та контролю від

власника або уповноваженого ним органа, на засадах демократизму. Така незалежність дозволить органам нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю приймати більш обґрунтовані рішення відповідно до чинного законодавства.

Ще одне – це персональна відповідальність посадових осіб контрольно-наглядових органів за виконання покладених на них державою повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Миронов В. И. Правовое регулирование труда в России: вопросы и ответы / В. И. Миронов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.begin.ru.
2. Яковлева А. В. О системном подходе к повышению эффективности государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства / Яковлева А. В. // Трудовое право. – 2006. – № 9.
3. Советское законодательство о труде : справочник / Коршунов Ю. Н., Лившиц Р. З., Румянцева М. С. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Профиздат, 1980. – 475 с.
4. Прангишвили И. В. Системный подход и общесистемные закономерности / И. В. Прангишвили. – М. : Синтег, 2000. – 528 с.
5. Е. Д. де Кондильяк. Трактат о системах / Е. Д. де Кондильяк. – М., 1938.
6. Аверьянов А. Н. Система: философская категория и реальность / Аверьянов А. Н. – М. : Мысль, 1976
7. Философский энциклопедический словарь. – М., 1999. - 584 с.
8. Гринь А. В. Системные принципы организации объективной реальности / Гринь А. В. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.metodolog.ru/00300/00300.html>.
9. Марченко М. Н. Очерки истории политической системы современного буржуазного общества / М. Н. Марченко. – М., 1985.
10. Садовский В. И. Основания общей теории систем / В. И. Садовский. – М., 1974.

11. Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / А. О. Замченко. – Х., 2008. – 191 с.

Подгорна Г. В. Щодо системної організації діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства / Г. В. Подгорна // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 731–735 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10pgvdtz.pdf>

Проведено аналіз діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства як єдиної системи. Визначено основні засади, на яких будується система органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, властивості даної системи. Запропоновано визначення «система органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства».

Подгорна Г.В. О системной организации деятельности надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства

Проведен анализ деятельности органов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства как единой системы. Определены основные начала, на которых строится система органов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, свойства данной системы. Предложено понятие «система органов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства».

Podgornaya A.V. On the System of Supervision and Monitoring of Compliance with Labor Legislation

An analysis of the supervision and monitoring of compliance with labor legislation as a single system. Defines the basic beginning upon which to build a system of oversight and monitoring of compliance with labor legislation, the properties of the system. Suggested that the concept of «system of supervision and monitoring of compliance with labor legislation».

Форум права