

УДК 349.2(477)

**А.С. МЕЛЬНИК**, Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля

## НАГЛЯД ТА КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

**Ключові слова:** *нагляд, контроль, трудове законодавство, Україна*

Одним із засобів підвищення ефективності дотримання трудового законодавства, на нашу думку, є забезпечення належного нагляду та контролю уповноваженими на те суб'єктами.

Питання нагляду та контролю неодноразово були предметом наукових пошуків видатних вчених в галузі права як нашої так і інших держав. Серед них можна виділити праці М.Г. Александрова, В.С. Андрєєва, В.С. Венедиктова, О.М. Бандурки, Н.К. Воеводенко, В.М. Гаращука, В.Я. Гоца, Л.Я. Гінзбурга, Л.М. Давиденка, В.В. Жернакова, С.О. Іванова, С.С. Каринського, Є.О. Кльонова, Ю.М. Коршунова, М.В. Косюти, О.В. Красноокого, О.В. Лавриненка, Л.І. Лазор, Р.З. Лівшиця, М. Мичко, В.Г. Малова, Л.А. Муксінової, Л.Я. Островського, А.Є. Пашерстника, П.Д. Пилипенка, О.С. Пашкова, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, М. Руденко, В.П. Сілаєва, В.М. Скобелкіна, О.І. Ставцевої, П.Р. Стависького, Л.О. Сироватської, Н.М. Хуторян, О.І. Шебанової, Б.О. Шеломова, О.Н. Ярмиша та інших.

Серед останніх надбань сучасної науки трудового права в галузі нагляду та контролю слід виділити наукові праці Є.М. Поповича «Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України» (2003 рік) [1] та Г.О. Замченко «Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України» (2008 рік) [2], а також російських науковців О.Е. Денисової «Прокурорський нагляд за дотриманням прав громадян на безпечні умови праці» (2001 рік) [3] та С.Ф. Васличева «Правове регулювання нагляду та контролю за охороною праці та до-

триманням трудового законодавства» (2001 рік) [4].

Беручи до уваги значний вклад науковців в розробку проблеми нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства слід відмітити, що в зазначених працях суб'єкти нагляду та контролю розглядалися фрагментарно лише з огляду на тематику дисертаційних досліджень. Звідси, метою статті є дослідження нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні.

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 і функціонування системи; б) порівнянний правовий статус окремих елементів системи; г) правова регламентація всіляких зв'язків між елементами, що диктуються міркуваннями економічної доцільності і правової несуперечності; г) погоджені правила і звичаї ділового звороту, на основі 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 [5] в межах певних правовідносин.

Основними суб'єктами трудових правовідносин є роботодавець та працівник. Цілком логічно, виникає питання – чи можна віднести контролюючі органи до суб'єктів трудових правовідносин? На нашу думку, суб'єкти нагляду та контролю це теж суб'єкти трудових правовідносин, адже їх діяльність безпосередньо пов'язана з трудовими правовідносинами і має значний вплив на них. Завдяки їх зусиллям досягається забезпечення трудових прав працівників, відновлення порушених прав та недопущення нових порушень. Вважаємо, найбільш повно прослідкувати значення діяльності суб'єктів нагляду та контролю за трудовим законодавством України можна через призму статистичної інформації щодо їх діяльності.

Так, упродовж 2008 року за фактами умисної невилплати заробітної плати, вчинення при цьому посадових та інших злочинів прокуро-

рами порушено 1647 кримінальних справ, з яких 1481 (83 %) скеровано до суду. За прокурорського втручання до відповідальності притягнуто понад 8 тис. посадовців, відшкодовано майже 600 млн. грн. заборгованості із заробітної плати. Протягом минулого року прокурорами заявлено майже 25 тис. заяв та позовів, пов'язаних із стягненням заборгованостей з виплати заробітної плати на суму понад 48 млн. грн. За задоволеними судами 22 тис. заявами та позовами стягнуто 43 млн. грн., з яких реально виконано на суму майже 35 млн. грн.

У 2005 році порушено вже 555 кримінальних справ, з яких 183 скеровано до суду. Завдяки прокурорському реагуванню виплачено майже 300 млн. грн. боргу із зарплати. Тільки за приписами Генеральної прокуратури України у березні 2009 року двома київськими підприємствами сплачено 7 млн. грн. заборгованої заробітної плати. Також прокурорами заявлено до судів понад 5 тис. заяв та позовів на більш ніж 12 млн. грн., з яких уже задоволено на 5 млн. грн. Сума реального виконання, з урахуванням виконання рішень минулих років, становить 5,4 млн. грн.

*Держгірпромнаглядом* постійно вживаються заходи щодо забезпечення реалізації конституційних прав громадян на письмові звернення та особистий прийом, недопущення надання неоднозначних та необґрунтованих відповідей, із порушенням строків. Зазначені заходи знаходяться під особистим контролем керівництва Комітету. Для більш ефективної роботи із зверненнями та скаргами громадян Держгірпромнаглядом видано наказ № 46 від 13.03.2007 р. «Про Порядок організації та проведення особистого прийому громадян у Державному комітеті України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду», який зареєстрований в Міністерстві юстиції України 20.04.2007 р., № 398/13665.

Для посилення роботи із зверненнями громадян, відділ персоналу, діловодства та спецроботи щовівторка подає на апаратні наради дані про стан виконання звернень і скарг громадян, виконавці заздалегідь попереджаються про наближення термінів виконання звернень.

Всебічний аналіз стану організаційної роботи зі зверненнями громадян свідчить, що за 2009 рік Держгірпромнаглядом розглянуто 671 звернення громадян з адміністративно-територіальних одиниць України з індивідуальними чи колективними зверненнями. 58,0 % від загальної кількості звернень, надісланих до Держгірпромнагляду, надійшло безпосередньо від громадян, 42,0 % – від інших органів державної влади. Серед звернень громадян до Держгірпромнагляду 41,9 % складають заяви (клопотання), 27,1 % – скарги. Повторні (дублетні) звернення склали 26 %.

Найбільше звернень до Держгірпромнагляду надійшло з м. Києва та Київської області – 118 звернень (17,6 % від загальної кількості), Харківської області – 105 звернень (15,6 %), Луганської області – 72 звернення (10,7 %), Донецької області – 71 звернення (10,6 %), Дніпропетровської області – 50 звернень (7,4 %). Найменше з Рівненської області – 5 звернень (0,7 %), Чернівецької області – 3 звернення (0,4 % від загальної кількості звернень). З Волинської області не надійшло жодного звернення.

Основні питання, що порушують громадяни з різних регіонів у зверненнях до Держгірпромнагляду стосуються:

- розслідування нещасних випадків та незгоди із змістом складених актів форми Н-1, Н-5, НПВ;
- незгоди з висновками комісій з розслідування нещасних випадків;
- повторного розслідування нещасного випадку;
- неправомірних дій посадових осіб територіальних управлінь;
- роз'яснення вимог Порядку розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 р. № 1112;
- дотримання роботодавцями вимог чинного законодавства з охорони праці.

Всі звернення розглянуті фахівцями управління та відділів Держгірпромнагляду у визначені чинним законодавством терміни та вжиті заходи щодо вирішення порушених питань по суті. За наслідками розгляду надані відповіді

заявникам або оперативно підготовлені пропозиції іншим структурним підрозділам Держгірпромнагляду. Для поліпшення стану справ із ретельного розгляду повторних звернень громадян, недопущення надання неоднозначних, необґрунтованих або неповних відповідей громадянам, керівникам територіальних управлінь Держгірпромнагляду надано доручення щодо необхідності особистої участі в прийомі громадян, у тому числі за місцем їх проживання, викорінення всіх проявів бюрократичної тяганини при розгляді звернень громадян.

На виконання п.4 Указу Президента України Держгірпромнаглядом постійно забезпечується широке інформування громадськості щодо стану роботи із зверненнями громадян, графіків особистих прийомів. Надання допомоги особам, які звертаються до Держгірпромнагляду здійснюється на безоплатній основі та ґрунтується на принципах законності, гуманізму, дотримання прав людини, доступності, анонімності й конфіденційності, професійності, відповідальності за дотримання етичних та правових норм, відсутності будь-якого політичного, ідеологічного або релігійного тиску на абонента, добровільності у прийнятті допомоги.

Профспілками України теж проводиться значний обсяг роботи щодо контролю дотримання трудового законодавства. Правові підстави здійснення громадського контролю Профспілками України встановлені статтею 36 Конституції України, ст.247 Кодексу законів про працю України, статтями 21, 38, 40 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», ст.41 Закону України «Про охорону праці» 18.05.2010 р. У складі Федерації незалежних профспілок України уже 92 роки діє технічна інспекція праці. Після передачі у 1933 році функцій Народного комісаріату праці до ВЦРПС інспекція перебувала у віданні профспілок і, опираючись на вагомий повноваження і права державного нагляду, протягом 60 років опікувалася проблемами охорони праці, забезпечувала ефективний захист трудових прав, життя і здоров'я працівників. Зі створенням Держнаглядохоронпраці інспекція праці передала

свої наглядові функції до цього органу і протягом останніх 17 років здійснює лише громадський контроль за дотриманням законодавства про охорону праці. Однак, на основі предметних знань, уміння, компетентності, набутого досвіду технічні інспектори праці здійснюють захист законних прав найманих працівників на здорові, безпечні умови праці, відстоюють законні інтереси осіб, які потерпіли від нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання.

Отже, огляд статистичної інформації щодо діяльності окремих суб'єктів нагляду та контролю за трудовим законодавством України свідчить про значний обсяг роботи, який проводиться зазначеними органами. На нашу думку значення їх діяльності полягає:

1. Забезпечення дотримання трудового законодавства. Необхідно відзначити, що поняття «дотримання трудового законодавства» має досить широкий зміст. Поряд з власне дотриманням трудового законодавства, що представляє активну діяльність щодо виконання вимог закону, воно охоплює також й всі інші форми реалізації трудових права, у тому числі і дотримання законів, яке зазвичай трактується як дотримання вимог, встановлених законом. Якщо закони не проводяться в життя, а залишаться лише на папері, воля законодавця залишиться лише добрим побажанням або рекомендацією і не більш того. У зв'язку з цим забезпечення трудового законодавства, нащо спрямована діяльність органів виконавчої влади і інших органів нагляду та контролю - є неодмінною умовою дотримання законодавства про працю.

2. Забезпечення безпечних умов праці. Безпечні умови праці на виробництві дуже важливі для людини – працівника і представляють найважливіший об'єкт діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. В сучасних умовах це набуває особливої значущості, оскільки сфера трудових правовідносин найбільш схильна до порушень з боку керівників і посадових осіб підприємств різних форм власності. Окрім цього, сьогодні в результаті відсутності фінансування на підприємствах і організаціях витрат на забезпечення безпечних умов праці

і постійного зростання вартості життя значно важчими є виплати сум відшкодування шкоди. Все це ще раз показує значення діяльності органів нагляду та контролю в даній сфері правовідносин.

3. Забезпечення своєчасної виплати заробітної плати. Заробітна плата – це частина суспільного продукту, яка поступає в особисте розпорядження працівників в якості відшкодування їх трудових затрат, виплата якої пов'язана з правом на грошову винагороду за працю по наперед встановленим нормам і обов'язком підприємств та організацій, виплачувати цю винагороду у відповідності з її кількістю та якістю [6, с.7]. Відповідно до ст.1 Закону України «Про оплату праці» заробітна плата (це винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку за трудовим договором власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану ним роботу [7, ст.121]. Забезпечення належного контролю за виплатою заробітної плати буде сприяти покращенню становища працівників, адже заробітна плата у більшості випадків є єдиним джерелом існування людей.

4. Забезпечення відповідного пенсійного забезпечення. У юридичній літературі досить докладно розглянуто питання пенсійного забезпечення, а зокрема, поняття «пенсія» та її суттєві ознаки.

5. Захист від необґрунтованого звільнення. Враховуючи те, що фактично владні повноваження щодо керівництва та контролю за трудовим процесом знаходяться у роботодавця, то норми про розірвання трудового договору в більшому ступеню повинні дійсно носити характер юридичних гарантій прав працівника від необґрунтованого звільнення.

6. Захист від інших протиправних дій роботодавця. Протиправність – це дія або бездіяльність, що порушують норми права і суб'єктивні права працівника. Дія вважається протиправною, у разі порушення норм трудового права. Ознаками протиправності можуть володіти не лише дії, але і бездіяльності роботодавця, що порушує трудові права. Найчастіше це зустрічається при спричиненні шкоди життю і здоров'ю працівників при недотриманні ними правил з техніки безпеки.

7. Відновлення порушених прав та відшкодування заподіяної шкоди. Наприклад, умовою визначення розміру відшкодування шкоди в разі пошкодження здоров'я або смерті потерпілого покладений загальний для цивільно-правової відповідальності принцип повної компенсації. Потерпілому, перш за все, має бути відшкодований втрачений заробіток (дохід), який він мав би або міг мати. Виходячи з сказаного, діяльність органів нагляду та контролю має бути спрямована на вирішення питання виплати втраченого заробітку (доходу), який потерпілий отримував і фактично втратив у зв'язку з пошкодженням здоров'я, а також і той заробіток, який потерпілий отримав би в майбутньому.

8. Представництво працівників в суді. Звернення до суду є останньою можливістю для працівника відновити свої порушені права. Не дивлячись на те, що тягар доведення своєї невинності лежить на роботодавці, тобто на адміністрації підприємства, ці справи представляють для працівника значну складність. Це визначається наступними чинниками. По-перше, постраждалий працівник погано знається на правових питаннях і як правило, не має матеріальної можливості укласти договір про надання юридичної допомоги, тоді як, будь-яке підприємство або організація має в своєму штаті юрисконсульта або юридичний відділ. По-друге, часто позивач не може представити суду необхідні документи через відмову адміністрації в їх видачі. В даний час комерційні організації, що існують у величезній кількості, взагалі відмовляються складати акт про нещасний випадок, що згодом породжує велику кількість спірних питань, що вимагають встановлення в судовому порядку. По-третє, розрахунок сум відшкодування шкоди з врахуванням різних коефіцієнтів дуже складний не лише для громадян. Навіть судами допускаються серйозні помилки при визначенні розміру відшкодування шкоди. Все це в сукупності свідчить про складність справ даної категорії, а це, у свою чергу, вимагає участі представників органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства під час розгляду цих справ з метою забезпечення винесення по ним законних рішень.



9. Попередження та недопущення травматизму. Основне завдання охорони праці - ліквідація причин, що викликають аварії, виробничий травматизм і професійні захворювання. Вважаємо, що при суворому дотриманні правил безпеки, аварії і нещасні випадки можуть бути знижені.

Таким чином, гострота сучасної ситуації із законністю і правопорядком в країні, специфіка перехідного періоду вимагають необхідності максимального використання правозахисного потенціалу всіх державних органів, включаючи прокуратуру. Це завдання не лише практичне, але і стратегічне. Успішна її реалізація може бути досягнута не шляхом ослаблення одних правових правозахисних ланок і механізмів держави і посилення інших, а шляхом їх синхронного вдосконалення. Всі вони мають одну мету – захистити трудові права працівників.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / По-

пович Є. М. – Х., 2003. – 192 с.

2. Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / А. О. Замченко ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 20 с.

3. Денисова Е. Э. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на безопасные условия труда: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.11 / Денисова Елена Эдуардовна. – М., 2001. – 158 с.

4. Васличев С. Ф. Правовое регулирование охраны надзора и контроля за охраной труда и соблюдением трудового законодательства : автореф. дис. на здобуття наук. ступня канд. юрид. наук / С. Ф. Васличев. – М., 2000. – 27с.

5. Олейник О. М. Основы банковского права : курс лекций / О. М. Олейник. – М. : Юрист, 1997. – С. 171.

6. Бару М. И. Охрана трудовой чести по советскому законодательству / М. И. Бару. – М. : Юрид. лит., 1966. – 101 с.

7. Закон України «Про оплату праці» // ВВР України. – 1995. – № 17. – Ст. 121.

*Мельник А. С. Нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства в Україні / А. С. Мельник // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 640–644 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11maczvu.pdf>*

Вирішується питання віднесення контролюючих органів до суб'єктів трудових правовідносин, поставлене завдання максимального використання правозахисного потенціалу всіх державних органів, включаючи прокуратуру, в галузі дотримання трудового законодавства в державі.

\*\*\*

*Мельник А.С. Надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства в Украине*

Решается вопрос отнесения контролирующих органов к субъектам трудовых правоотношений, поставлена задача максимального использования правозащитного потенциала всех государственных органов, включая прокуратуру, в области соблюдения трудового законодательства в государстве.

\*\*\*

*Melnik A.S. Supervision and the Control Over Observance of the Labor Legislation in Ukraine*

The question of reference of supervising bodies to subject's labor legal relationship, a task in view of maximum use of remedial potential of all state structures, including Office of Public Prosecutor, in the field of observance of the labor legislation in the state is dealt with.