

УДК 35.078.3

І. Д. ШУМЛЯЄВА

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РОЗМЕЖУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Проаналізовано проблеми розмежування державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю в чинних нормативних актах. Сформульовано пропозиції, які можуть бути використані в нормах проекту Трудового кодексу щодо чіткого формулювання поняття “нагляд та контроль за додержанням трудового законодавства”.

Ключові слова: державний нагляд і контроль, контрольно-наглядова діяльність, трудове законодавство, правові норми, спостереження, перевірки.

The analysis of problems of separation of the state supervision and control of labor legislation enforcement in the present regulations is done; proposals on their improvement to the draft of Labour Code are formulated.

Key words: state supervision and control, control-supervision activity, Labour Code, legal norms, observation, inspection.

В умовах здійснення системних перетворень в Україні все більшого значення набуває чітке функціонування механізмів нагляду та контролю за дотриманням законодавства в усіх сферах суспільного життя. Для забезпечення реалізації прав громадян було створено систему спеціальних органів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність. Водночас сучасне нормативне регулювання здійснення контрольно-наглядової діяльності можна назвати недостатнім, що призводить до порушення прав і свобод громадян, у тому числі, й трудових, закріплених на конституційному рівні.

До основних проблем у сфері забезпечення конституційних гарантій дотримання трудових прав громадян, які потребують нагального вирішення, слід віднести нарахування заробітної плати нижче законодавчо встановленого мінімуму, неналежне оформлення трудових правовідносин і ведення кадрового діловодства тощо. За даними Державної податкової адміністрації в Дніпропетровській області станом на 1 січня 2011 р. налічується 412 підприємств, які нараховують заробітну плату нижче прожиткового мінімуму. Протягом 1 кварталу 2011 р. Територіальною державною інспекцією України з питань праці у Дніпропетровській області було перевірено 435 роботодавців, у 204 з яких були виявлені порушення законодавства про працю. За результатами проведених перевірок було внесено 205 приписів роботодавцям за порушення в оформленні трудових відносин, складено 108 протоколів про адміністративне правопорушення на підставі ч. 1 ст. 41 КУпАП, внесено 4 постанови про накладення штрафних санкцій за ст. 188-6 КУпАП, а також передано до правоохоронних органів 32 подання. Протягом того ж періоду

податковими органами виявлено майже 2 тис. неоформлених найманих осіб; до органів прокуратури передана інформація по 177 підприємствам, які нараховують заробітну плату менше законодавчо встановленого рівня.

Незважаючи на проведення перевірок і спільних заходів державними органами, які мають повноваження щодо здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, численні порушення трудових прав громадян продовжуються. Така ситуація потребує вдосконалення функціонування системи державного нагляду та контролю у цій сфері. Це пов'язано з необхідністю чіткого унормування функцій наглядових і контрольних органів, що детерміноване важливістю переходу від посилення покарань за здійснені правопорушення до виявлення та усунення причин їх скоєння, а також покращання здійснення контрольної діяльності, підвищення відповідальності винних за порушення трудового законодавства осіб з метою забезпечення захисту трудових прав працюючих осіб.

Дослідженням співвідношення нагляду та контролю як важливої складової державного управління займалися В. Гарашук, Т. Корнякова, О. Машков, С. Мосов, М. Нетьосова, С. Подковенко, О. Полинець, О. Сушинський та ін. Проблема контролю-наглядової діяльності за дотриманням трудового законодавства присвячено роботи Є. Попович, А. Слюсара, Л. Коняхіна. Теоретичні аспекти співвідношення нагляду та контролю стали предметом дослідження В. Горшеньова, І. Мах, І. Шахова. Ці дослідження не знижують актуальність подальшого розгляду комплексу питань, пов'язаних із контролью-наглядовою діяльністю органів виконавчої влади за дотриманням трудового законодавства.

Метою статті є визначення основних проблем у нормативно-правовому регулюванні розмежування функцій державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, а також теоретичне обґрунтування напрямків подальшого вдосконалення організації контролью-наглядової діяльності.

Конституція України у ст. 21 проголошує, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними, а ст. 22 Основного Закону гарантує їх забезпечення. Відповідно до ст. 43 Конституції України, держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю. Це право є одним з основних соціально-трудових прав і передбачає можливість для громадянина заробляти собі на життя працюю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. До інших прав, тісно пов'язаних з ним, відносяться такі: право на вибір трудової діяльності; на належні, безпечні і здорові умови праці; на заробітну плату в розмірі не нижче від визначеної законом, яка повинна своєчасно виплачуватись; на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів; на відпочинок; на соціальний захист тощо. Як норми прямої дії, статті, в яких вони закріплені, не потребують для їх реалізації будь-яких додаткових нормативно-правових актів.

Така регламентація трудових прав громадян відповідає основним сучасним стандартам міжнародного права. У першу чергу, це Конвенції та Рекомендації Міжнародної організації праці (далі – МОП), Конвенції МОП стають

обов'язковими для країн – членів МОП (Україна стала членом МОП у 1954 р.) у разі їх ратифікації, а рекомендації приймаються тоді, коли питання, яке ставиться на обговорення, не дозволяє прийняти щодо нього рішення у формі конвенції, вони не підлягають ратифікації, але повинні бути імplementовані в законодавство кожної країни. Конвенції та рекомендації МОП класифікують залежно від їх предметної складової: питання основних прав людини (на свободу об'єднання, створення організацій, зайнятість тощо), адміністрації праці, умов праці, соціальне забезпечення, охорона праці та техніка безпеки, зайнятість жінок, праця окремих категорій працівників [16, с. 64]. Найбільш значущими є такі конвенції МОП, ратифіковані Україною: “Про примусову або обов'язкову працю” від 1930 р. № 29, “Про дискримінацію в галузі праці та занять” від 1958 р. № 111, “Про охорону заробітної плати” від 1949 р. № 95, “Про політику у галузі зайнятості” від 1964 р. № 122, “Про інспекцію праці у промисловості й торгівлі” від 1947 р. № 81, “Про інспекцію праці в сільському господарстві” від 1969 р. № 129, “Про оплачувані відпустки” від 1970 р. № 132, “Про припинення трудових відносин з ініціативи підприємства від 1982 р. № 158”.

Міжнародні трудові стандарти, які містяться в цих та інших міжнародних актах МОП, є єдиними мінімальними нормами, які забезпечують громадянам певні права у сфері праці. Як слушно зазначає М. Грекова, їх універсальність сприяє створенню умов, за яких працівники менш розвинутих регіонів світу зможуть отримувати права, подібні до тих, які належать працівникам країн з високим рівнем розвитку демократії та розвинутим соціальним законодавством. Це дозволяє говорити про міжнародні трудові стандарти як зразок, орієнтир для розвитку національного трудового законодавства, на базі чого визначаються рівні права та обов'язки держави у сфері праці [8, с. 52–53].

Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю в Україні проводиться у двох основних сферах: установлення умов праці та застосування вже закріплених умов праці [17, с. 390]. За умов суттєвого розширення індивідуально-договірного регулювання трудових відносин зростає значення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю при встановленні умов праці. Тут контрольно-наглядова діяльність спрямована на визначення відповідності змісту трудових і колективних договорів вимогам ст.ст. 9 та 16 КЗпП України. Це стосується визнання недійсними умов договорів, які погіршують становище працівників порівняно з чинним законодавством. У сфері застосування трудового законодавства напрямом наглядово-контрольної діяльності є визначення відповідності локальних документів роботодавця чинному законодавству. Відповідно до цього органи державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю мають відповідні повноваження, закріплені на законодавчому та підзаконному рівні.

Розмежування понять “нагляд” і “контроль” та їх функцій у науковій літературі все ще залишається одним з найбільш дискусійних питань [5; 7; 14]. Це обумовлено наявністю різних підходів до визначення їх сутності та недостатнім нормативним регулюванням питання співвідношення відповідної компетенції щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності.

Слід зазначити, що на законодавчому рівні не тільки не надаються чіткі визначення, але й у змісті статей законів змішуються функції нагляду та контролю. У чинних нормативно-правових актах терміни “нагляд” і “контроль” вживаються в нерозривній єдності, чим законодавець підкреслює спільність цілей і завдань, що стоять перед державними органами. Відмінності ж між органами нагляду і контролю виявляються переважно в методах виявлення порушень і способах реагування на них. Так, відповідно до Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 5 квітня 2007 р. № 877-V державний нагляд (контроль) є діяльністю уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб’єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [1].

Згідно зі ст. 259 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють спеціально уповноважені на те органи та інспекції, які не залежать у своїй діяльності від власника або уповноваженого ним органу, при цьому центральні органи державної виконавчої влади мають повноваження щодо здійснення контролю тільки на тих підприємствах, в установах та організаціях, які перебувають в їх функціональному підпорядкуванні. Вищий нагляд за додержанням та правильним застосуванням законів про працю здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами.

Таке формулювання свідчить про те, що нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюється виключно органами прокуратури, а інші органи та спеціальні інспекції, відповідні повноваження яких повинні бути закріплені окремими нормативними актами, поєднують функції нагляду та контролю. При цьому, якщо раніше в назвах органів було відображено їх основні завдання (наприклад, Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю, Державний комітет України з нагляду за охороною праці), то нині ці органи змінюють свої назви і повноваження, здійснюючи свої функції згідно з підзаконними нормативними актами. Водночас, ст. 260 КЗпП України чітко називає орган державного нагляду за охороною праці, не змінюючи цю норму з грудня 1993 р. Названа стаття вживає термін “державний нагляд за охороною праці” і містить назви органів, які вже давно не існують. До того ж, згідно з Положенням про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 408/2011 Держгірпромнагляд не тільки здійснює державний нагляд за додержанням нормативно-правових актів з питань промислової безпеки, охорони праці тощо, але й організує відповідний контроль у випадках, передбачених п. 4 Положення. Таким чином, має місце колізія норм, яка стосується того, що Укази Президента України, якими створювалися і створюються нові спеціалізовані контрольно-наглядові органи, суперечать

вищому за юридичною силою нормативному акту. Така ситуація сьогодні потребує виправлення шляхом унесення змін до КЗпП України щодо застосування загального формулювання спеціалізованих органів у вузькій сфері діяльності стосовно усіх органів, які беруть участь у здійсненні контрольно-наглядової діяльності за дотриманням трудового законодавства та законодавства з питань охорони праці.

Відсутність у законодавстві, у тому числі й трудовому, чіткого розмежування понять “нагляд” та “контроль” потребує застосування системного підходу до формування статей проекту Трудового кодексу України. Це дозволить покращити діяльність державної управлінської контрольно-наглядової системи. Тому важливого значення набуває доктринальне розмежування понять у даній предметній галузі.

Правовідносини з нагляду та контролю завжди мають державно-владний характер, оскільки один з його суб'єктів (державний орган з нагляду та контролю) наділяється державою владними повноваженнями щодо іншого (у даному випадку – роботодавця). Такий стан суб'єктів є характерним для державно-управлінських відносин. У зв'язку з цим, можна зазначити, що відносини з нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю виступають як зовнішні, пов'язані з організацією процесу праці на підприємстві, в установі, організації та застосуванням праці найманих працівників. Водночас, за своєю сутністю нагляд та контроль не є тотожними поняттями. Безперечно погоджуючись з Л. Коняхінім щодо того, що нагляд і контроль є різними формами перевіркової діяльності уповноважених на те певних державних або громадських органів [10, с. 11], зазначимо, що нагляд, як правило, визначається як форма діяльності різних державних органів щодо перевірки та забезпечення законності прийнятих рішень [6, с. 839]. Це завдання реалізується завдяки таким його функціям, як спостереження, перевірка та контроль за точним та однаковим виконанням законів, раціональним використанням ресурсів і прийнятих управлінських рішень, що відображено в назві відповідних органів, що здійснюють наглядову діяльність [19, с. 5]. Виділяючи декілька видів нагляду (прокурорський, технічний, санітарний та патентний), В. Малиновський обмежує нагляд тільки спостереженням за дотриманням об'єктами управління вимог нормативно-правових актів у процесі їх діяльності [11, с. 118].

Видається не досить прийнятним підхід, коли виділення державного нагляду в окрему групу дозволяє науковцям визначати його як вид державного контролю по забезпеченню законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться в законах і підзаконних актах. Так, поділяючи державний нагляд на судовий, конституційний, прокурорський нагляд та окремі види адміністративного нагляду (санітарний, пожежний, екологічний тощо), О. Андрійко вважає, що органи державного нагляду в межах своєї компетенції можуть застосовувати заходи впливу щодо об'єктів нагляду, до їх повноважень відноситься запобігання правопорушенням, їх припинення та притягнення винних осіб до відповідальності [4]. Така позиція суперечить сутності нагляду, змішуючи

функції власне нагляду, а також контролю, метою якого є безпосереднє втручання в діяльність будь-якого суб'єкта та притягнення його до відповідальності.

Звертаючись до змісту терміну “контроль”, слід відзначити цікавий аналіз його етимологічної сутності, що дозволяє розуміти контроль не тільки як перевірку або спостереження з метою перевірки [18, с. 169], але й як порівняння та зіставлення [12]. Такий підхід дозволяє говорити про таку функцію контролю, як співставлення результатів перевіркової діяльності щодо дотримання законності в підконтрольному об'єкті з нормами, закріпленими в чинному законодавстві, а також установленими ним завданнями.

Детально не зупиняючись на аналізі доктринального розмежування термінів “нагляд” і “контроль” та зважаючи на те, що це було зроблено останнім часом у низці праць вітчизняних та зарубіжних учених [5; 13; 14; 15], визначимо специфічні риси нагляду та контролю у сфері додержання законодавства про працю. Державний нагляд здійснюється спеціальним наглядовим органом за діяльністю посадових осіб і органів, що не перебувають у його підпорядкуванні; повноваження органу нагляду носять владний характер і чітко визначені в нормативно-правових актах; сутністю нагляду є здійснення цільового спостереження за додержанням підприємствами, установами й організаціями та фізичними особами-роботодавцями правил, передбачених нормативними актами; основним його завданнями є забезпечення законності.

Державний контроль за дотриманням трудового законодавства є частиною організаційно-виконавчої діяльності і спрямований на прийняття відповідних актів; може здійснюватися щодо підприємств, установ, організацій і посадових осіб, які не знаходяться в безпосередній адміністративній підпорядкованості у територіальних органів, що його проводять; суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції; контрольні повноваження передбачають прийняття правоохоронного акта індивідуального значення, який містить вимогу усунути правопорушення або передбачає міру покарання (санкцію). Таким чином, особливостями здійснення державного контролю за дотриманням трудового законодавства є те, що він є зовнішнім та спеціалізованим, тобто проводиться спеціальними суб'єктами – державними органами (Держпраці України, Держгірпромнагляд України), повноваження яких щодо його проведення закріплені у законах та підзаконних нормативних актах (КЗпП України, положеннях про їх діяльність, затверджених Указами Президента України [2; 3]) тільки щодо певного вузького виду діяльності (дотримання законодавства про працю).

У рамках адміністративної реформи в Україні необґрунтовано збільшується кількість наглядових органів. Так, згідно з Положенням про Державну інспекцію України з питань праці, затвердженого указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 386/2011 названа інспекція отримала право здійснювати не тільки контроль, але й нагляд за додержанням законодавства про працю та соціальний захист населення. У зазначеному Положенні не розмежовуються функції нагляду

та контролю, механізм здійснення нагляду, зокрема питання здійснення систематичного спостереження за піднаглядними об'єктами взагалі не виписані. Але Держпраці України отримала досить широкі контрольні повноваження щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Зокрема, це стосується як видання обов'язкових приписів про усунення виявлених порушень, унесення пропозицій роботодавцям та відповідним фондам загальнообов'язкового державного соціального страхування про накладення дисциплінарних стягнень на винних посадових осіб, так і складання протоколів про адміністративні правопорушення, розгляду справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень.

Виходячи з вищезазначеного, слід констатувати, що в Україні сьогодні існують два типи нагляду за додержанням трудового законодавства: прокурорський щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів та адміністративний, що здійснюється органами виконавчої влади стосовно підвідомчих їм питань. Розмежування між наглядовими та контрольними функціями Держпраці України повинно здійснюватися відповідно до певного виду діяльності, що нею проводиться. Наглядова діяльність здійснюється тоді, коли вона не пов'язана із втручанням у діяльність підприємств, установ, організацій та фізичних осіб-роботодавців, якщо ж має місце притягнення винних посадових осіб до відповідальності, то тут слід говорити про реалізацію контрольних повноважень даного органу.

Відсутність у законодавстві України чіткого розмежування функцій нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства та відповідної законодавчої термінології призводить до помилок у формулюваннях нормативно-правових актів. На жаль, підготовлений до другого читання проект Трудового кодексу не вирішує дану проблему, розмежовуючи нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства тільки за санкціями, які можуть бути застосовані до винних осіб, а також можливістю припинення експлуатації підприємств та їх структурних підрозділів. Тому книга сьома зазначеного проекту потребує чітких визначень та відмежування за змістом функцій нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства, що позитивно вплине на підвищення ефективності діяльності контрольно-наглядових органів та розвиток публічного управління в Україні.

Література:

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=877-16>

2. Положення про Державну інспекцію України з питань праці : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 386/2011. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13355.html>

3. Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 408/2011. –

Режим доступу : http://www.dnop.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=7&Itemid=41.

4. *Андрійко О. Ф.* Державний нагляд / О. Ф. Андрійко // Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2 – Режим доступу : http://leksika.com.ua/14040211/legal/derzhavniy_naglyad

5. *Беляев В. П.* К вопросу о видах надзора. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/ESPR_2006/Pravo/2_beljaev%20v.p.doc.htm

6. Большой энциклопедический словарь / гл. ред. Ю. В. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Большая Рос. энцикл., 2000. – 848 с.

7. *Гарашук В. М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. М. Гарашук. – Х., 2003. – 35 с.

8. *Грекова М.* Визначення понять та ознак міжнародних трудових стандартів / М. Грекова // Право України. – 2008. – № 4. – С. 50–53.

9. Державне управління та державна служба : [словник-довідник] / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.

10. *Коняхин Л. Г.* Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде / Л. Г. Коняхин. – М. : Изд-во МГУ, 1982. – 200 с.

11. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.

12. *Мех Ю. В.* Сутність недержавного контролю як функції управління / Ю. В. Мех. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/ONG/Pravo/2_meh.doc.htm

13. *Нетесова М.* О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении / М. Нетесова // Власть. – 2007. – № 2. – С. 97–101.

14. *Попович Є. М.* Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Є. М. Попович. – Х., 2003. – 20 с.

15. *Слюсар А. М.* Державний нагляд і контроль у сфері захисту трудових прав працівників / А. М. Слюсар // Держава і право : зб. наук. пр. ; голов. ред. Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – Вип. 46. – С. 343–347. – (Серія “Юридичні і політичні науки”).

16. *Стичинський Б. С.* Науково-практичний коментар до законодавства України про працю / Б. С. Стичинський, І. В. Зуб, В. Г. Ротань. – 4-те вид., допов. та переробл. – К. : А.С.К., 2003. – 1024 с.

17. Трудовое право Украины / Г. И. Чанышева, Н. Б. Болотина [и др.]. – Х. : Одиссей, 2001. – 512 с.

18. Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / под общ. ред. В. К. Егорова ; отв. ред. И. Н. Барциц. – М. : РАГС, 2008. – 552 с.

Т. 1. – С. 354.

19. Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / под. общ. ред. В. К. Егорова ; отв. ред. И. Н. Барциц. – М. : РАГС, 2008. – 520 с.

Т. 2. – С. 5.

Надійшла до редколегії 24.06.2011 р.