

## ДОКУМЕНТАЛЬНЕ ОФОРМЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ УКРАЇНИ

ЄФІМЕНКО Дмитро Костянтинівич - начальник відділу нагляду за додержанням законів при провадженні дослідчих перевірок і дізнання

УДК 349.2(477)

*Стаття посвячена аналізу документування контрольно-надзорної діяльності по соблюдению законодательства о труде Украины. В процессе исследования очерчены наиболее важные недостатки процесса документирования на основании всестороннего рассмотрения введенной в государстве системы и сформулированы рекомендации по повышению внимания государственных органов относительно указанных проблем.*

**Ключові слова:** контрольно-наглядова діяльність, дотримання законодавства про працю.

Метою дослідження є аналіз документування контрольно-наглядової діяльності за дотриманням законодавства про працю України; окреслення проблемних питань документування контрольно-наглядової діяльності; надання практичних рекомендацій щодо підвищення уваги державних органів відносно зазначених проблем.

Контрольно-наглядова діяльність вбачає необхідність документування процесу своєї роботи, бо результати повинні оприлюднюватися при необхідності, переходити поміж посадовими особами та спеціалістами, поміж органами – суб'єктами нагляду і контролю за для подальшого аналізу та висновків.

Документування та архівація процесу перевіркової діяльності є основою задля проведення статистичних досліджень, які можуть служити основою до кардинальних змін у наведеній діяльності, а також свідчити про ефективність роботи державних ор-

ганів. Але правила щодо оформлення більшості документів мають необов'язковий, а навпаки, лише рекомендує характер.

Ще у 1950 році відомим дослідником сфери діяльності органів прокуратури В.Г. Лебединським було оголошено: "оформлення актів іноді здійснюється явно незадовільно, не відповідає необхідним вимогам юридичної обґрунтованості" [1, с. 3]. Ми підтримуємо схвильованість науковця з цього приводу, бо чітке окреслення та обов'язковість дотримання вимог щодо оформлення документів дозволить уникнути помилок, та як наслідку – оскарження документу. Поряд із оформленням згідно до стандартів з'являється ще одна досить важлива проблема – захист документів від підробок. Найбільш захищені у державі папери – це гроші, про захищеність яких немає сумнівів, але більшість документованих актів державних органів має лише примітивні заходи щодо захисту – печатка й підпис уповноваженої особи.

Так, розпорядження Кабінету Міністрів складається з таких структурних елементів, як назва, зміст, додатки (в разі потреби), підпис, та має такі реквізити: порядковий реєстраційний номер, місце і дата прийняття. Розпорядження повинне містити індивідуально визначені вказівки (приписи) щодо виконання конкретних завдань чи вирішення питань оперативного характеру [2, с. 141].

Певна кількість документів має більш ефективний захист – бланки з певним номером, надруковані на спеціальному папе-

рі, вбачають наявність голограми, водяних знаків або фольгованої стрічки. Як приклад, можна привести бланк постанови про правопорушення інспектора ДАІ, нотаріально засвідчена довіреність, цінні папери. Вважаємо використання лише підпису і печатки у досить важливих документах, як, наприклад, рішення суду, є досить серйозним питанням задля реагування з боку державних органів.

Деякі науковці вважають за необхідне запровадити класифікацію документів та приводять навіть декілька класифікацій. По-перше, виділити дві загальні групи: “процесуальні документи та інші документи” [3, с. 100]), а потім зробити ще декілька окреслень, а саме: “в залежності від того, чи вони відображують дії або рішення, поділити їх на два види: 1) документи інформаційно-засвідчувального характеру; 2) документи владно-розпоряджувального характеру” [3, с. 100]. З боку відповідності вимогам, вчені вважають підкреслити відповідність вимогам законності, повноти, істинності, своєчасності, а також мовні та естетичні вимоги [3, с. 101].

Кожен з органів державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю має окремий список документів, які він вповноважений готувати, затверджувати, змінювати або оприлюднювати в залежності від потреб. На практиці діяльність органів суду та прокуратури вбачає найбільшу кількість документів задля здійснення своїх обов’язків. Всі акти державних органів з нагляду і контролю, їх опис та принципи застосування містяться у регламентуючих функціонування певного органу нормативно-правових актах. Так, Положення “Про Державну санітарно-епідеміологічну службу України”, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 400/2011, містить норми, які вбачають застосування документування актів органів та посадових осіб санітарно-епідеміологічного контролю. Підпункти 11, 20, 22, 23 пункту 4 [4] зазначеного Положення регламентують застосування актів щодо ліцензування, атестації, експертизи, які є одними з форм контрольно-наглядової діяльності.

Отже, на підставі вищевказаних фактів,

ми можемо впевнено зробити висновок, що до переліку документів, які є результатами перевіркової діяльності органів санітарно-епідеміологічної сфери, можна віднести ліцензії, атестати, експертні висновки. В той самий час підпункт 31 пункту 4 зазначеного Положення окреслює документальне оформлення під час виникнення конкретних прецедентів: “видає обов’язкові для виконання постанови, накази, розпорядження, висновки, приписи з питань усунення або обмеження шкідливого впливу на стан здоров’я і життя людини факторів середовища життєдіяльності, організує і контролює їх виконання”. Більшість документів, які видає зазначений орган державної влади, зумовлена певним складом повноважень органу та не залежить від його вузької спрямованості.

Документування перевіркової діяльності також повинне розглядатись з боку державного управління, як однієї зі сфер юридичної науки. Так, В.Я. Малиновський висловив свою досить цікаву точку зору з цього приводу. Вчений зазначив, що у науковій літературі поняття актів управління визначають по-різному: через форму діяльності, дії, волевиявлення, приписи, документи, офіційні рішення, результат волевиявлення, загальне поняття правових актів державних органів тощо [5, с. 434]. Таким чином, документи, які видають контрольно-наглядові органи державної влади можна віднести до актів зазначених органів, що, на нашу думку, є досить важливим фактом під час розглядання документування перевіркової діяльності.

Як зазначає С.Г. Серьогіна, акти, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов, акти з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших питань, які не мають нормативного характеру – у формі розпоряджень [2, с. 141]. Тобто, найбільшу цікавість для нас вбачають розпорядження, які безпосередньо стосуються контрольно-наглядової діяльності.

Нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю з боку громадських об’єднань також вбачає документування своєї діяльності в частині перевірки. Профспілки, їх об’єднання можуть створювати

служби правової допомоги та відповідні інспекції, комісії, затверджувати положення про них. Уповноважені представники профспілок мають право вносити роботодавцям, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування подання про усунення порушень законодавства про працю, які є обов'язковими для розгляду, та в місячний термін одержувати від них аргументовані відповіді.... У разі ненадання аргументованої відповіді у зазначений термін дії чи бездіяльність посадових осіб можуть бути оскаржені до місцевого суду [6]. Зазначена система документування також має за наслідком всі вищевказані недоліки та вбачає спеціалізовані, які мають місце лише в цій спеціалізованій діяльності. Так, найголовніший недолік є характер зазначених приписів профспілкових організацій, який несе не обов'язковий, а рекомендаційний характер.

Н.Б. Болотіна зазначає, що характерною особливістю перелічених повноважень трудових колективів і профспілок є те, що вони мають рекомендаційний характер. Прийняті рішення з питань охорони праці не є обов'язковими для власника (керівника) підприємства [7, с. 724]. Логічно, на нашу думку, буде припустити до видів документів, якими можуть оперувати профспілки, протокол. Так, ст. 21. Закону України "Про профспілки" вбачає право на проведення незалежної експертизи умов праці. Експертиза повинна мати задокументований результат, який переважно складається у формі протоколу або якійсь спеціальній формі, присутній тільки експертизам. На жаль, ми не знайшли підтвердження щодо застосування протоколів під час експертизи у законодавстві та юридичній літературі, якою користувались, тому залишимо цю думку лише на стадії припущення. Але, під час розглядання колективних трудових спорів, результатом розгляду все ж є складений протокол. Документування фактів та результатів перевіркової діяльності вбачає зберігання важливих документів. Задля цього кожен з контрольно-наглядових органів державного управління або громадських організацій повинен мати архів. Зазвичай, існує певний термін, на протязі якого документи зберігаються та по закінченні якого

вони знищуються. Це створює деякі незручності у порівнянні з електронним документообігом. По-перше, це зручність пошуку необхідного документу. По-друге, місце, яке потребують паперові документи задля свого зберігання значно більше, ніж електронні прилади, сервери бази даних тощо. У зв'язку з зазначеним фактом, є можливість зберігати документи будь-якого строку давності, що авжеж є позитивним фактором.

Особливе місце посідає порядок складання документів під час перевіркової діяльності. Так, науковці Ю.В. Сухачова та С.В. Попова окреслили наступний порядок складання документів під час проведення контрольно-наглядової перевірки: 1) Наказ керівника щодо проведення контрольно-наглядової перевірки; 2) Складання і оформлення технічного завдання задля перевірки; 3) Складання акту перевірки законодавства у певній сфері; 4) Складання документів у випадку виявлення правопорушень [8]. Дуже важливу роль у становленні і реалізації порядку складання документів становить визначення ступені правопорушення. В країні запроваджена досить гнучка і ефективна система, яка дозволяє швидко вирішувати ступінь передбачених правопорушень. Але, на жаль, вона не може вбачити абсолютно всі ситуації включно із нестандартними. Застосування кількох норм із визначеною мірою покарання, які також є різними, має за наслідок застосування міри покарання, яка відповідає вищій ступені правопорушення серед усіх пред'явлених.

На нашу думку, такий метод не є повністю об'єктивним та потребує змін. Так, під час розгляду кримінальної справи, суд керується матеріалами справи, які були надані після проведення оперативно-слідчих дій. Вони вбачають наявність доказів, очної ставки, свідчень учасників та свідків правопорушення, результати експертиз. Контрольно-наглядова діяльність за дотриманням законодавства про працю не вбачає такого кола заходів, тому правова оцінка ситуації надається на базі меншої кількості параметрів, що і є фактором, який зменшує рівень об'єктивності рішення щодо конкретного порушення.

### АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено аналізу документування контрольно-наглядової діяльності за дотриманням законодавства про працю України. В процесі дослідження окреслені найбільш важливі недоліки процесу документування на підставі всебічного розгляду запровадженої в державі системи та сформульовано рекомендації задля підвищення уваги державних органів щодо вказаних проблем.

### SUMMARY

The article is sanctified to the analysis of documenting of control-observant activity after the observance of legislation about labour of Ukraine. In the process of research the most essential lacks of process of documenting are outlined on the basis of all-round consideration of the system entered in the state and recommendations are set forth for the sake of increase of attention of public organs in relation to the indicated problems.

У підтвердження нашої думки процитуємо точку зору Є.М. Голенко та В.І. Ковальова: “У межах своєї компетенції вищевказані (контрольно-наглядові – прим. автора) органи і інспекції вправі проводити перевірки, вимагати пояснень від посадових осіб, вносити приписи про усунення порушень законодавства про працю та норм з охорони праці, притягати до адміністративної відповідальності щодо припущених правопорушень та виконувати інші дії” [9, с. 157]. Кожний з документів повинен застосовуватися у певному випадку в залежності від конкретних обставин, що й викликає необхідність використання саме цього типу документу серед інших.

Таким чином, документування діяльності з нагляду і контролю є досить багатобічною та цікавою до розгляду галуззю. Зазначена сфера є досить перспективною задля вдосконалення з причин стрімкого розвитку інформаційних технологій. Комп'ютеризація документообігу є фактором, який зумовлює підвищення ефективності діяльності державних контрольно-наглядових органів. Підвищення рівня захисту допоможе хоча б не уникнути, але значно зменшити ймовірність підробки результатів нагляду і контролю. Розробка чіткої інструкції щодо оформлення кожного з документів зумовить підвищення рівня організації та виключить плутанину.

На нашу думку, процес документування діяльності держави має дуже високу ступінь важливості, а тому потрібно вносити зміни щодо покращення ситуації не лише у сфері контрольно-наглядової діяльності, а й в усіх інших галузях державного регулювання, що в свою чергу приведе до збільшення рівня ефективності роботи державних органів,

авторитету держави серед громадян, зменшенню витрат щодо виконання державою своїх функцій. Покращення функціонування поставить Україну на крок ближче до списку розвинених і активно зростаючих країн світу.

### Література

1. Лебединський В.Г. Зразки основних прокурорсько-слідчих актів. Збірка / В.Г. Лебединський. – М.: Державне видання юридичної літератури, 1950. – 343 с.
2. Сergyogina С.Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / С.Г. Сergyogina. – Х.: Право, 2005. – 256 с.
3. Галузо В.М. Прокурорський нагляд / В.М. Галузо. – М., 2004. – 399 с.
4. Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року. – № 400/2011
5. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
6. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 року N 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. – N 45. – ст.397.
7. Болотіна Н.Б. Трудове право України: Підручник / Н.Б. Болотіна. – 4-те вид., стер. – К.: Вікар, 2006. – 725 с.
8. Статья: документирование контрольно-надзорной деятельности в управлении росприроднадзора по оренбургской области (сухачева ю.в., попова с.в.) («делопроизводство», 2007, n 3). – [Електроний ресурс]. Режим доступу. – <http://www.lawmix.ru/bux/64029>
9. Голенко Є.М. Трудове право: Питання та відповіді / Є.М. Голенко, В.І. Ковальов. – М.: Юриспруденція, 2000. – 192 с.