

ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ

В статье рассмотрено выполнение государством конституционных обязанностей в сфере труда путем надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников.

Ключевые слова: конституционные обязанности, надзор, контроль, трудовые права работников.

State in the person of the authorized organs to called ensure the protection of the working rights of workers. The fulfillment by it of constitutional responsibilities in the sphere of labor is accomplished via supervision and control of the observance of the working rights of workers.

Key words: constitutional responsibilities, supervision, control, working rights of workers.

Основний Закон¹, проголошуючи Україну соціальною державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, встановлює цілу низку приписів щодо соціально-трудових прав громадян, які є нормами прямої дії. До них належать: а) право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується; б) право на належні, безпечні та здорові умови праці; в) право на своєчасне одержання заробітної плати, не нижчої від визначеної законом; г) право на захист від безробіття; д) право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів; е) право на відпочинок та ін.

Всього в Україні на умовах трудового договору зайнято і підпадає під дію законодавства про працю 20 млн осіб, з них 11,3 млн – в галузях економіки, в тому числі 3,4 млн – в промисловості. Ситуація щодо дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян, особливо в частині забезпечення гідної праці, залишається однією з найактуальніших проблем у нашій державі. Це породжує бідність серед працюючих, спричиняє масову трудову міграцію та руйнування трудового потенціалу, втрату конкурентоздатності національної економіки.

Прагнення роботодавців знизити виробничі витрати нерідко супроводжується порушенням трудових прав найманих працівників. Працівники, зі своєї сторони, зацікавлені в підвищенні заробітної плати та своєчасному її отриманні, дотриманні трудових прав, соціальних гарантій, повазі й врахуванні інтересів. Зіткнення протилежних інтересів роботодавців і працівників, а також порушення керівником підприємства, установи або організації трудових прав працівника нерідко породжують розбіжності між ними, що переростають у індивідуальні, а інколи колективні трудові спори. Працівник з його інтересами та правами часто залишається непоміченим серед інших факторів господарської діяльності роботодавця й відсувається в системі його пріоритетів на останній план. Підсумком цього нерідко стає надмірна експлуатація найманих працівників, доповнена низьким рівнем заробітної плати, а також численними порушеннями їхніх прав. Аналіз результатів перевірок, здійснених протягом 2008 року як державними ор-

© СЛЮСАР Андрій Миколайович – кандидат юридичних наук, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ганами, так і профспілковими організаціями, свідчить про те, що майже 90% перевірених роботодавців порушують вимоги трудового законодавства².

Вступивши в трудові відносини, працівник перебуває в підпорядкуванні роботодавця. Він зобов'язується виконувати роботу, визначену трудовим договором, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові. Залежне положення працівника в трудових правовідносинах не дозволяє йому ефективно захищати свої права. У зв'язку із цим держава в особі повноважних органів покликана забезпечити захист трудових прав працівників. Виконання державою конституційних обов'язків в сфері праці відбувається шляхом здійснення діяльності по нагляду й контролю за дотриманням трудових прав працівників.

На думку О.В. Баклана загальна мета контролю і нагляду полягає в тому, щоб виявляти фактичний стан справ у будь-якому процесі, співставляти відповідність цього стану наміченим цілям і в разі необхідності застосовувати корегуючі заходи по приведенню підконтрольного об'єкта до належного стану³. Природно, що найефективнішою є така організація контрольно-наглядової діяльності, яка допомагає завчасно виявляти насамперед причини тих чи інших порушень.

Однак, В.М. Горшенєв та І.Б. Шахов обстоюють позицію, згідно з якою контрольно-наглядова діяльність є несамостійною та другорядною⁴. Їх підтримує В.І. Стражев, який стверджує, що контроль виконує допоміжну підфункцію в усіх функціях управління, а суть його полягає у виявленні та усуненні помилок (як навмисних, так і ненавмисних), які виникають у функціональних діях по плануванню, обліку, аналізу та регулюванню⁵.

З такою позицією не можна погодитися, так як контрольно-наглядова діяльність дає можливість своєчасно виявляти причини порушень, направляти діяльність у потрібному для суспільства напрямку. Належним чином організована система контролю і нагляду є конструктивним інструментом управлінської діяльності. Як справедливо зауважує В.М. Гарашук, контроль є самостійною функцією управління, яка не поглинається іншими і не є допоміжною, а пронизує усі інші, активно впливає на них, корегує і навіть формує нові функції та напрямки управлінської діяльності⁶.

Перш ніж аналізувати контроль і нагляд в сфері захисту трудових прав працівників, доцільно звернутися до трактування відповідних термінів. Ю.О. Тихомиров доводить, що контроль – це перевірка дотримання і виконання нормативно встановлених завдань, планів і рішень, тобто початок циклу, що присвячений оцінці процесу, який здійснюється. Такий підхід дозволяє наголосити, 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 управління⁷. Відповідно, державний контроль – це відслідковування уповноваженими на це державними органами правопорушень, їх причин та умов, що їм сприяли, у різних сферах життя держави і суспільства, проведення перевірок та інших контрольних заходів з метою виявлення та усунення негативних явищ і запобігання їм, а також притягнення винуватців до встановленої законом відповідальності; для забезпечення прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави.

Під наглядом розуміють одну з форм діяльності державних органів по перевірці законності й обґрунтованості рішень піднаглядних суб'єктів, тобто фактично об'єктів, які мають управлінський орган⁸. Окремі вчені-правознавці контроль і нагляд розрізняють за таким критерієм, як періодичність. Контроль при-

пускає епізодичність (тобто кілька разів у рік). Що стосується нагляду, то він відрізняється регулярністю та дистанційністю (наприклад, раз на один рік). Але таке розуміння контролю й нагляду є недосконалим, оскільки контрольні заходи можуть також здійснюватися дистанційно. Тому така ознака, як періодичність, не є істотною для виявлення відмінностей між контролем і наглядом. Існує точка зору, відповідно до якої, наглядові заходи обмежуються лише перевіркою без здійснення заходів. Контроль, у свою чергу, закінчується проведенням відповідних заходів. Проте при докладному вивченні такого підходу стає очевидним, що заходи присутні як при контролі, так і при нагляді. Крім того, в юридичній науці існують прямо протилежні точки зору: а) нагляд входить у контроль як його складова частина; б) контроль входить у нагляд. Існує думка, за якою відмінність нагляду від контролю полягає в обов'язковій наявності сигналу про порушення при нагляді, що знову приводить до властивості періодичності здійснення перевірки без відносно від того, у рамках контролю чи нагляду вона здійснюється. Вважаємо, однак, що не має істотної різниці хто є ініціатором контролю або нагляду: орган, що перевіряє, суб'єкт перевірки чи третя особа. Схиляємося до точки 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, громадянина⁹. Прокурорський нагляд же – це вид державної діяльності, спрямованої на забезпечення законності і зміцнення правопорядку, здійснюваний у вигляді функцій, закріплених у Конституції України та у межах повноважень, передбачених законом¹⁰.

Є.М. Попович, з'ясовуючи суть, зміст, характер і природу нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, робить низку важливих методологічно-теоретичних висновків¹¹. По-перше, нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю мають як загальні, так і специфічні особливості. По-друге, нагляд і контроль є різними методами, формами та способами забезпечення законності в регулюванні й реалізації трудових та пов'язаних з ними відносин. По-третє, контрольна діяльність в сфері забезпечення законності при регулюванні й реалізації суспільно-трудових відносин буде ефективною, якщо: а) здійснюватиметься в рамках конкретних нормативних приписів; б) матиме регулярний характер; в) проводитиметься своєчасно й оперативно; г) охоплюватиме найбільш важливі питання; д) поширюватися на всі служби, органи і підрозділи підконтрольних органів; е) буде об'єктивною, головною, результативною. По-четверте, поняття «контроль» треба відрізняти від поняття перевірка виконання. По-п'яте, найважливішими особливостями контролю є втручання в оперативну діяльність підконтрольного підприємства, установи, організації, їх структурних підрозділів та право самостійно притягати винних осіб до юридичної відповідальності. По-шосте, чистий нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюють лише органи прокуратури, інші органи виконують контрольні завдання. По-сьоме, 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. По-восьме, 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.

Згідно ч. 1 ст. 259 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 органу¹².

Важливе місце серед них належить Державному департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю, що є урядовим органом державного управління, який діє у складі Міністерства праці і соціальної політики України і підпорядковується йому. Основними завданнями Держнаглядпраці є а) забезпечення захисту прав працівників шляхом здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю (крім питань охорони праці) та загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, на випадок безробіття на підприємствах, в установах і організаціях усіх форм власності та у фізичних осіб, які використовують найману працю, а також б) надання працівникам і роботодавцям рекомендацій та пропозицій з питань застосування законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Державний департамент, відповідно до покладених на нього завдань, здійснює контроль додержання законодавства про працю, в частині забезпечення реалізації прав і гарантій працівників, шляхом проведення перевірок.

Щодо регулювання Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»¹³ наглядової діяльності посадових осіб Держнаглядпраці зауважимо, що на державних інспекторів праці поширюються лише ті його норми, які не суперечать Конвенціям Міжнародної організації праці №81 (1947 р.) та №129 (1969 р.)¹⁴. Для прикладу, під його дію підпадають випадки здійснення державними інспекторами праці планових перевірок. Плановими перевірками вважаються щорічні тематичні перевірки, що проводяться посадовими особами Держдепу згідно затвердженого та оприлюдненого графіка перевірок. Здійснення державними інспекторами праці перевірок за дорученням керівництва Держнаглядпраці, наданими відповідно до запитів і звернень народних депутатів, доручень Кабінету Міністрів України, за пропозицією органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та правоохоронних органів; за зверненнями громадян та їх об'єднань є позаплановими заходами, що здійснюються у визначені законодавством строки, поза межами дії Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», оскільки підпунктом «с» ст. 15 Конвенції МОП №81 держінспекторам праці приписується вважати абсолютно конфіденційним джерело будь-якої скарги на недоліки або порушення законодавчих положень і утримуватися від повідомлення роботодавця або його представника про те, що інспекційне відвідання було зроблено у зв'язку з отриманням такої скарги.

Зазначимо, що визначені у ст. 10 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» підстави недопуску посадових осіб Держнаглядпраці до проведення перевірок, у тому числі й планових, суперечать нормам Конвенції МОП № 81 та 129. Відповідно до ст. 16 Конвенції МОП №81 інспекції на підприємствах проводяться так часто і так ретельно, як це необхідно для забезпечення ефективного застосування відповідних правових норм, тобто законодавчих актів про працю. Тому недотримання періодичності проведення тематичної перевірки (один раз на календарний рік), не є підставою для недопуску до проведення перевірки. У той же час підставою для недопуску суб'єктом господарювання посадових осіб до проведення перевірки може бути лише ненадання державним інспектором праці документів, що засвідчують його належність до посадових осіб Держнаглядпраці та його повноваження. До документів, що засвідчують належність особи, яка прибула до роботодавця з метою проведення перевірки, до посадових осіб Держнаглядпраці та її повноваження належать службове посвідчення та копії нормативно-правових актів, які встановлюють повноваження, права та обов'язки державного інспектора праці.

Окремими питаннями додержання трудового законодавства займаються також державна інспекція з контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення, Фонд соціального захисту інвалідів та інші державні органи.

1. *Конституція* України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р., №254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – №30. – Ст. 141. 2. *Про Рекомендації* парламентських слухань на тему: "Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян": Пост. Верхов. Ради України від 15.01.2009 р., №892-VI // Голос України. – 2009. – №12. – С. 3. 3. *Баклан О.В.* Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України): Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2002. – С. 17. 4. *Горшенев В.М., Шахов И.Б.* Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987. – С. 54. 5. *Стражев В.И.* Оперативное управление предприятием, проблемы учета и анализа. – Минск, 1973. – 151 с. 6. *Гаращук В.М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2003. – С. 60. 7. *Тихомиров Ю. А.* Курс адміністративного права и процесса. – М., 1998. – 510 с. 8. *Большой энциклопедический словарь* / Гл. ред. Ю.В. Прохоров. – 3-е изд. – М., 2000. – С. 839. 9. *Гаращук В.М.* Цит. праця. – С. 60. 10. *Корнякова Т.В.* Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія: Дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2004. – С. 14. 11. *Попович Є.М.* Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2003. – С. 34, 35. 12. *Кодекс законів про працю України* // ВВР УРСР. – 1971, – Дод. №50. – Ст. 375. 13. *Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України* від 05.04.2007 р., №877-V // ВВР України. – 2007. – №29. – Ст. 389. 14. *Конвенції та рекомендації*, ухвалені Міжнародною Організацією Праці: В 2-х т. – Т. I, Т. II. – Женева, 1999.– 1560 с.