

О.Г. Серeda,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового права,
Національний університет "Юридична академія
України імені Ярослава Мудрого"

ІСТОРИОГРАФІЯ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Досліджено процес становлення та розвитку нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, надано визначення понять відповідних правових категорій, наголошено на їх єдності та диференціації.

Ключові слова: *нагляд, контроль, державні органи, трудові правовідносини, трудове законодавство, правопорушення.*

Исследован процесс становления и развития надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, дано определение понятий соответствующих правовых категорий, отмечены их единство и дифференциация.

Ключевые слова: *надзор, контроль, государственные органы, трудовые правоотношения, трудовое законодательство, правонарушения.*

The process of the establishment and development of supervision and control after the observance of labour legislation is investigated; determination of the concepts of the proper legal categories is given, their unity and differentiation are marked.

Keywords: *supervision, control, public organs, labour legal relations, labour legislation, offences.*

Сучасні умови переходу України до ринкових відносин зумовлюють необхідність посилення захисту прав, свобод і законних інтересів найманих працівників, які на сьогодні є об'єктом протиправних діянь, що призводять до їх порушення. Ситуація, яка виникла в Україні щодо захисту трудових прав працівників викликає постійний науковий інтерес, а особливо це проявляється в частині розгляду проблем нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. Саме з цією метою і проводиться дослідження історіографії становлення і розвитку нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, як фундаменту їх сучасного стану.

Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства – схожі, але не тотожні поняття, тому вважаємо доцільним визначити критерії їх розмежування, котрі відсутні в сучасному державному законодавстві. Відповідні правові категорії спрямовані на забезпечення законності, правопорядку та дисципліни в процесі праці в межах трудових відносин. Розмаїття державних органів, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України та численні порушення трудових прав, свобод та законних інтересів працівників обумовлюють необхідність спеціального дослідження низки питань, до яких можемо віднести: визначення основних історичних етапів розвитку та становлення відповідних правових категорій; з'ясування змісту поняття нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства; нормативно-правового забезпечення діяльності органів нагляду і контролю.

Питання розвитку, становлення та падання сучасного визначення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства на різних етапах суспільного розвитку стали предметом дослідження В.Ц. Жидецького, В.К. Колпакова, Л.Г. Коняхина, В.Г. Короткіна, А.С. Мельника, В.І. Прокопенка та інших. Проте, враховуючи постійні зміни законодавства та наявність гострих проблем в трудовій сфері, питання розвитку та становлення нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю потребують

додакового дослідження та доопрацювання для правильного розуміння їхнього змісту та значення в сучасних умовах.

Метою статті є дослідження історіографії становлення і розвитку нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства для з'ясування їхньої сутності та правильного розуміння змісту, а також значення в сучасних умовах становлення ринкових відносин. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання: визначити та проаналізувати поняття нагляду та контролю як окремих, взаємопов'язаних правових категорій; виділити основні етапи розвитку відповідних правових категорій та здійснити їхню характеристику.

Головними причинами масових порушень трудового законодавства України слід визнати: відсутність ефективних правових, державних механізмів, які б примушували роботодавців до безумовного виконання норм трудового законодавства України; несумлінний відомчий і регіональний контроль за додержанням законодавства про працю; недовіра деяких правових засобів вирішення трудових спорів таких, як комісія з трудових спорів; низький рівень правових знань посадових осіб, персоналу, державних службовців за додержанням трудового законодавства. Таким чином "одним із засобів підвищення ефективності дотримання трудового законодавства є забезпечення належного нагляду та контролю уповноваженими на те суб'єктами" [1, с. 640]. У цьому контексті уявляється доцільним розглянути думки вітчизняних вчених щодо визначення понять нагляду та контролю.

З приводу понять нагляду і контролю Л.Г. Коняхін зазначає, що нагляд і контроль – це різні форми перевіркової діяльності уповноважених на те певних державних або громадських органів [4, с. 11]. Також слід погодитись з твердженням, яке полягає в тому, що "нагляд і контроль – різні поняття, але завдання і мета їх здійснення є єдиними. Вони спрямовані на забезпечення законності, попередження правопорушень та їх усунення. Відмінність між ними в основному полягає в компетенції органів, що здійснюють ці функції, методах і формах їх роботи" [5, с. 395]. Таким чином, відповідні правові категорії є самостійними та відокремленими один від одного поняттями, але тими, які діють у нерозривному взаємозв'язку.

В свою чергу В.К. Колпаков визначає нагляд "як здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за додержанням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами й організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами" [6, с. 675]. Л.П. Грузінова та В.Г. Короткін розуміють під "наглядом правову форму здійснення захисної функції щодо дотримання законності у трудових правовідносинах, відповідності дій роботодавця приписам трудового законодавства". Щодо контролю, то їхня думка полягає в тому, що контроль – це організаційно-управлінська діяльність, здійснювана центральними органами державної виконавчої влади в установах і організаціях, які перебувають у їх функціональному підпорядкуванні, а також профспілками та трудовими колективами" [7, с. 91]. Аналогічної думки притримується й В.І. Прокопенко, який вказує, що нагляд – це "правова форма здійснення захисної функції по додержанню законності в трудових правовідносинах, відповідності дій власника підприємства або уповноваженого ним органу приписам трудового законодавства. Нагляд є особливою правозастосовною діяльністю. Орган, що здійснює нагляд, може вказати на допущені порушення, заявити подання щодо їх усунення, але не покарати, оскільки орган по нагляду не має відомчих повноважень щодо організації, яка перевіряється". А відповідно під контролем він розуміє організаційно-управлінську діяльність, що здійснюється вищими відомчими органами, профспілками, трудовими колективами, Радами народних депутатів. Контроль як перевірка дій власника або уповноваженого ним органу проводиться з точки зору не тільки відповідності цих дій трудовому законодавству, а й їх доцільності і ефективності, врахування передового досвіду організації роботи у галузі, в даній місцевості" [5, с. 395].

Отже, можемо зробити висновок, що нагляд за додержанням трудового законодавства – це окрема правова форма правозахисної діяльності уповноважених державних органів, що виражена в конкретних діях, направлених на попередження, виявлення правопорушень, умов та причин, що їм сприяли, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності за допомогою використання правових засобів, способів та інструментів,

забезпечених державним законодавством, а контроль – правова форма що виражена в організаційно-управлінських діях, направлених на перевірку дотримання норм трудового законодавства роботодавців, працівників, державних органів та посадових осіб. З наведених вище визначень бачимо, що відповідні правові категорії відрізняються компетенцією, функціями та методами дії, наданими державним органам законодавством України.

Здійснюючи нагляд та контроль державні органи вступають в соціально-правові відносини з роботодавцями та працівниками. Так, А.С. Мельник зазначає, що “будь які правовідносини, в тому числі й трудові не є виключенням, а отже, мають свій суб’єктивний склад. ...Основними суб’єктами трудових правовідносин є роботодавець та працівник. ...В свою чергу, суб’єкти нагляду та контролю є також суб’єктами трудових правовідносин, адже їхня діяльність безпосередньо пов’язана з цими відносинами. Завдяки зусиллям суб’єктів нагляду та контролю досягається забезпечення трудових прав працівників, відновлення порушених прав та недопущення нових порушень” [1, с. 640]. Таким чином, здійснюючи професійну діяльність державні органи з нагляду та контролю є учасниками специфічних видів правовідносин: наглядово-трудова та контрольно-трудова.

Розвиток трудового права характеризується окремими історичними етапами, які є фундаментальними на шляху до формування сучасної системи захисту трудових прав, свобод та законних інтересів працівників. В.Ц. Жидецький дослідив та визначив основні етапи становлення відносин з охорони праці, елементами яких є і нагляд та контроль. Так, науковець зазначає, що: “Бурхливий розвиток у XIX ст. важкої промисловості, складних та небезпечних виробництв, що супроводжувався численними аваріями та нещасними випадками, зумовив необхідність виникнення відомчо-професійних або державних служб технічного нагляду” [2, с. 15]. Так, наприклад, історія гірничого нагляду починається у XVIII ст., а саме після видання Петром I Указу про створення Берг-колегії (гірничої колегії). Спершу його функцією був контроль за додержанням права власності на надра, а пізніше – за порядком розробки надр. У другій половині XVIII ст. виникла потреба в організації спеціального нагляду за дотриманням безпеки в гірничій промисловості як найбільш небезпечній і такій, що під час аварії завдає величезних збитків. Тому, після скасування кріпосного права в Російській імперії 1861 року організовано орган спеціального нагляду за безпекою робіт у гірничій промисловості, який мав назву “гірничча поліція”. А вже пізніше, Законом від 9 березня 1892 р. була утворена особлива гірничозаводська інспекція, яка складалася з окружних інспекторів та їх помічників. Віхою в розвитку нагляду став Закон від 7 червня 1899 року. Ним уперше було визначено і віднесено до компетенції наглядових органів одну з основних функцій нагляду – створення нормативних актів з безпеки робіт. Відповідно, з’явилося і друге завдання – контроль за дотриманням цих актів. Так безпека гірничих робіт стала предметом спеціального нагляду. Наприкінці XIX ст. видання обов’язкових постанов з охорони життя та здоров’я працюючих, розробка нормативних документів з охорони праці стали виключним правом Головної служби з фабричних та гірничозаводських справ” [11].

Радянський період історії нагляду розпочався 17 травня 1918 р., коли Радою Народних Комісарів було ухвалено Декрет про утворення інспекції праці в складі Наркомату праці. У серпні 1918 р. було створено технічну інспекцію для виконання функцій котлонагляду, а в 1922 р. – Центральне управління гірничого нагляду. У 1927 р. у складі Наркомпраці СРСР та республіканських наркоматів, у тому числі й в УРСР, була створена Державна гірничотехнічна інспекція, а на місцях – окружні, губернські, районні та дільничні гірничотехнічні інспекції, які виконували також функції котлонагляду. З 1933 по 1936 рр. інспекції перебували в підпорядкуванні профспілок. У 1937–1946 рр. гірничий нагляд та котлонагляд здійснювали відомчі інспекції. У 1947 р. при Раді Міністрів СРСР було створено Головне управління гірничого нагляду та 18 управлінь округів і 50 управлінь гірничих районів на місцях. До створеного в травні 1958 р. Державного комітету Ради Міністрів Української РСР з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничого нагляду увійшло сім управлінь округів, які здійснювали нагляд у вугільній, гірничодобувній та нерудній, нафтогазо-

добувній промисловості, на об'єктах котлонагляду та підйимальних спорудах, а також за охороною надр [2, с. 15].

У 1993 році починається принципово новий етап в історії органів державного нагляду. Це було обумовлено прийняттям 14 жовтня 1992 року Закону "Про охорону праці". Україна була першою серед країн СНД, що прийняла такий Закон і виконала вимоги Міжнародної організації праці про організацію незалежного державного нагляду з охорони праці. У 1994–1995 роках було розроблено і здебільшого виконано перші програми поліпшення стану умов безпеки праці і виробничого середовища [11].

У 2000 р. після кількох реорганізацій було утворено Державний департамент з нагляду за охороною праці Міністерства праці та соціальної політики, однак ці реорганізації на фоні змін форм власності в суспільстві та розвитку ринкової економіки виявились недостатньо ефективними. Тому в 2002 р. було створено Державний комітет України з нагляду за охороною праці як центральний орган виконавчої влади. Деяко трансформувалася й політика здійснення державного нагляду за охороною праці, який набув чіткіших ознак спеціалізації, передусім щодо травмонебезпечних галузей виробництва і об'єктів підвищеної небезпеки.

У 2005 р. після наступної реорганізації було створено Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду при Міністерстві України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Однак уже через рік було відновлено незалежний орган виконавчої влади – Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (Держгірпромнагляд) [2, с. 15].

На даний момент основним органом виконавчої влади, який здійснює нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю є Державна інспекція України з питань праці, яка здійснює свою діяльність на основі Указу Президента України "Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці від 06 квітня 2011 року № 386/2011 [12].

Таким чином, необхідно виділити наступні тенденції та особливості розвитку нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства: 1) у сучасних умовах нагляду та контролю надається загальнодержавне значення, хоча їх початкове виникнення започатковується на локальному рівні в межах окремих підприємств, галузей господарства; 2) відбувається зміна предмету нагляду та контролю від дисципліни та безпеки праці до захисту широкого спектру трудових прав, свобод, законних інтересів працівників; 3) характерним є закріплення за органами, що здійснювали нагляд та контроль в трудовій сфері на галузевому рівні, загальнодержавного значення.

Необхідно підкреслити, що в умовах переходу до ринкових відносин відбувається демократизація трудових відносин та зміна форм власності, перебудування економічної інфраструктури. Але відповідний період характеризується тим, що на підприємствах різних форм власності значно збільшилося число порушень трудових прав, свобод та законних інтересів громадян. Як підкреслюється в Основних напрямках соціальної політики на 1997–2000 роки, затверджених Указом Президента України від 18 жовтня 1997 р. № 1166/97, сьогодні значно "знизився рівень соціально-трудова прав і гарантій громадян" [3]. Вищезазначений нормативно-правовий акт акцентує увагу на необхідності реформування відповідної деструктивної ситуації в соціально-трудова сфері, вирішальну роль при цьому відіграє саме нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства державними органами влади. У зв'язку з цим зростає значення нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства.

Норми про нагляд і контроль за додержанням трудового законодавства про працю містяться в главі XVIII Кодексу законів про працю України, а також в спеціальних нормативно-правових актах. Стаття 259 КЗпП України визначає, що: "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. Центральні органи виконавчої влади здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у їх функціональному підпорядкуванні, крім органів державної податкової служби, які мають право з метою перевірки дотримання податкового законодавства здійснювати

такий контроль на всіх підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності та підпорядкування. Вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів про працю здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами. Громадський контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють професійні спілки та їх об'єднання" [8].

Вищий нагляд за додержанням законодавства про працю й охорону праці здійснює Генеральний прокурор України і підпорядковані йому прокурори, відповідно до Закону України "Про прокуратуру". Перевірка виконання законів провадиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності підстав - також з власної ініціативи прокурора. Прокуратура не підміняє органів нагляду і контролю і не втручається в господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству [9]. Законом України "Про охорону праці" додатково також визначено систему органів нагляду й контролю. [10]. Крім того, Державна інспекція України з питань праці проводить перевірки, в ході яких систематично виявляються порушення трудового законодавства. Тим самим, нагляд та контроль - це захисні функції, державних органів, які регламентовані загальним та спеціальним законодавством, норми якого розмежовують їх зміст.

Таким чином, на основі вищевикладеного необхідно зробити висновок про те, що на сучасний стан нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства вплинув історичний розвиток трудового законодавства в цілому, а також виникнення потреби та необхідності у належному захисті трудових прав, свобод та інтересів громадян. Досліджуючи етапи розвитку та становлення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, необхідно зауважити, що вони набули загальнодержавного значення в сучасних умовах переходу та становлення ринкових відносин (на відміну від минулого, коли охорона праці була завданням галузевого напрямку), з огляду на необхідність захисту від правопорушень працівників, їх попередження, своєчасне виявлення та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мельник А.С. Нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства в Україні / А. С. Мельник // Форум права. - 2011. - № 1. - С. 640-644.
2. Жидецький В.Ц. Основи охорони праці : Підручник. - 4-те вид., перероб. і доп. Затверджено МОН / В.Ц. Жидецький - К., 2010. - 375 с.
3. Про Основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки / Президент України ; Указ від 18.10.1997 № 1166/97 // Урядовий кур'єр. - 1997.
4. Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде / Л.Г. Коняхин. - М., 1982. - 200с.
5. Прокопенко В.І. Трудове право України : Підручник / В.І. Прокопенко. - Х. : Фірма "Консум", 1998. - 480 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України : Підручник / В.К. Колпаков. - К. : Юрінком Інтер. - 1999. - 736с.
7. Грузінова Л.П. Трудове право України : Навч. посіб. для студ. вищ. навч. зал / Л.П. Грузінова, В.Г. Короткін. - К. : МАУП, 2003. - Ч. 4. - 2003. - 152 с.
8. Кодекс законів про працю України / Верховна Рада УРСР ; Кодекс України, Закон, Кодекс від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1971 р. (Додаток до № 50).
9. Про прокуратуру / Верховна Рада України ; Закон від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. - № 53. - Ст. 793.
10. Про охорону праці / Верховна Рада України ; Закон від 14.10.1992 № 2694-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 49. - Ст. 668.
11. Історія Держгірпромнагляду // Офіційний сайт Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.dnopr.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=200.
12. Про положення про Державну інспекцію України з питань праці : Указ Президента України від 06.04.2011 № 386/2011 // Офіційний вісник Президента України. - 2011. - № 9.