

11. Pustoroslev P. P. Russian criminal law. General part: textbook. S. Peterburg, 1907. 200 p.
12. Tagantsev N. S. Russian criminal law: textbook. M., 1871. 142 p.
13. Oleynikova S. S. Legal support of the social activity of the territorial self-government authorities in the second half of the XIX century // Business. Education. Law. Bulletin of the Volgograd Business Institute. 2011. # 4 (17). P. 221–224.

УДК 349.2:342.9

ББК 67.405:67.401.011.12

Demidko Vitaliy Olegovich,
applicant of Kiev National University
named after Taras Shevchenko,
Ukraine, Kiev,
e-mail: ddemidko@inbox.ru

Демидко Виталий Олегович,
соискатель Киевского национального
университета им. Тараса Шевченко,
Украина, г. Киев,
e-mail: ddemidko@inbox.ru

ОПТИМИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРУДЕ УКРАИНЫ

OPTIMIZATION OF ACTIVITY OF SUPERVISION AND CONTROL BODIES OVER THE OBSERVANCE OF LABOR LEGISLATION OF UKRAINE

Статья посвящена исследованию оптимизации деятельности органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде Украины. В процессе исследования проанализирована нормативно-правовая база относительно деятельности органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде Украины; предложен исключительно системный подход к реформированию государственного управления в сфере надзора и контроля и сфере соблюдения трудового законодательства, что предусматривает как изменение и оптимизацию соответствующих государственных учреждений, на которые возложено выполнение таких функций, так и упорядочение соответствующей правовой базы для их деятельности.

The article examines the optimization of the activities of supervision and control authorities over the observance of labor legislation of Ukraine. The regulatory-legislative base has been analyzed in the process of research relative to the activity of the supervision and control authorities over the observance of the Ukrainian labor legislation; systematic approach to reforming the state administration in the areas of supervision and control and observance of the labor legislation has been proposed, which includes modification and optimization of appropriate state institutions responsible for performance of such functions, as well as putting in order of the appropriate legislative base for their activity.

Ключевые слова: оптимизация, органы, надзор, контроль, соблюдение, законодательство, труд, работник, государство, права.

Keywords: optimization, bodies, supervision, control, observance, legislation, labor, worker, state, law.

Евроинтеграционный курс Украины вызывает необходимость улучшения защиты основных трудовых прав наемных работников, а также оптимизации деятельности органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде Украины. Главной целью видится достижение высокого уровня защищенности основных прав, свобод и обязанностей, которыми наделен человек и гражданин, в том числе права на безопасные и здоровые условия труда. Существующие пробелы в нормативно-правовом обес-

печении контрольно-надзорной деятельности государства, противоречивость между собой норм действующего законодательства о труде нередко становятся причинами возникновения недостатков в деятельности соответствующих контролирующих органов, а зачастую приводят к злоупотреблениям со стороны должностных лиц.

Проблемные вопросы надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства Украины неоднократно становились предметом научных исследований таких ученых, как Б. Иссерс, М. Студеникина, С. Гончарук, Л. Коняхина, Е. Старостяк, Л. Коваль, В. Основина, Г. Лившица, М. Мычко, В. Малова, П. Пилипенко, А. Ставцева и др. При этом значительные недостатки в нормативно-правовом механизме регулирования надзорных и контрольных полномочий соответствующих государственных органов, многочисленные противоречия в непосредственном осуществлении такими органами управленческой деятельности не только порождают функциональные пробелы в их деятельности, но и приводят к прямым злоупотреблениям с их стороны.

Целью статьи является исследование направлений оптимизации деятельности органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде Украины, что станет прочной основой и залогом соблюдения основных социальных норм трудового права.

Понятие «надзор» и «контроль» в правовой науке трактуются как в узком, так и широком смысле. Некоторые ученые сравнивают вышеуказанные понятия, другие разделяют и определяют некоторые особенности их характеристик. В целом контроль представляет собой процедуру проверки, проводимой для оценки эффективности деятельности, с последующим сопоставлением фактических результатов с запланированными [1, с. 107]. По мнению Б. Б. Иссерса, административный надзор необходимо рассматривать как контроль в специальной сфере деятельности органов управления [2, с. 140]. С нашей точки зрения, данное утверждение является спорным, поскольку в этом случае отрицается наличие такого самостоятельного средства в сфере деятельности управляющих органов государства, как административный надзор.

М. С. Студеникина указывает на определенную особенность административного надзора, которая, по ее убеждению, сводится исключительно к проверке законности действий конкретного объекта [3, с. 18]. На наш взгляд, такая позиция является очень противоречивой, поскольку надзорная деятельность самостоятельно не рассматривается, а определяется только как отдельный вид контроля.

По определению С. Т. Гончарук, административный надзор является особым видом управленческой деятельности, проводимой специально уполномоченными органами исполнительной власти [4, с. 147]. Позиция Е. Старостяка сводится к тому, что административный надзор является не чем иным, как разновидностью контроля. При этом ученый определяет надзор как некую служебную функцию по отношению к надзорной деятельности вообще [5, с. 19].

По утверждению А. Коренева, государственный контроль является составной частью государственного управления, одной из его функций, методом реализации управленческой компетенции [6, с. 257–258]. Наиболее удачно, на наш взгляд, мнение Э. Вознесенского, который утверждает, что контроль является важной функцией государственных органов управления, заключающейся в систематической проверке объектов контроля [7, с. 13–14].

Учитывая все вышеизложенное и наличие определенных пробелов в определении понятий надзора и контроля в области охранной деятельности контролирующих органов государства за соблюдением законодательства о труде Украины, мы предлагаем на законодательном уровне закрепить их определения со следующими формулировками, а именно:

«Надзорная деятельность за соблюдением законодательства о труде Украины – это деятельность специально уполномоченных государственных органов по анализу состояния соблюдения требований действующего законодательства Украины в вопросах реализации трудовых прав субъектов трудовых правоотношений, осуществляемая без непосредственного вмешательства в оперативную или иную деятельность таких подконтрольных субъектов трудовых правоотношений.

Контрольная деятельность за соблюдением законодательства о труде Украины – это деятельность специально уполномоченных государственных органов по соблюдению требований действующего законодательства в реализации трудовых прав субъектов трудовых правоотношений, предусматривающая возможность непосредственного вмешательства в оперативную или иную деятельность таких подконтрольных субъектов с целью предупреждения нарушения требований трудового законодательства Украины».

По нашему мнению, контроль от надзора отличается тем, что он имеет постоянный и непрерывный характер, может осуществляться как государственными органами, так и различными общественными организациями, ведущими деятельность в сфере защиты трудовых прав. Основная разница между этими понятиями заключается в том, что в случае наличия информации о нарушении трудового законодательства контролирующие органы имеют право осуществлять оперативное вмешательство в хозяйственную деятельность подконтрольного субъекта с целью устранения таких нарушений, также такие органы имеют право на привлечение виновных лиц к правовой ответственности. С нашей точки зрения, наблюдательная деятельность не должна предусматривать оперативного вмешательства в хозяйственную деятельность подконтрольного субъекта с целью устранения нарушений трудового законодательства.

Специфика надзорной деятельности заключается в возможности получения контролирующими органами от подконтрольных субъектов внутренней документации, регулирующей трудовые правоотношения, материалы и информацию о проведенных мероприятиях по охране труда.

Действующий Кодекс законов о труде Украины указывает, что в Украине государственный надзор и контроль над соблюдением законодательства о труде осуществляют: Государственный комитет Украины по надзору за охраной труда; органы государственного надзора в сфере пожарной безопасности; Государственный комитет Украины по ядерной и радиационной безопасности; органы и учреждения санитарно-эпидемиологической службы Министерства здравоохранения Украины (ст. 260) [8]. На сегодняшний день вышеуказанная норма законодательства является фактически работающей, поскольку в связи с проведением в 2010 году в Украине административной реформы большинство из указанных в ст. 260 кодекса субъектов надзора и контроля уже не существует, при этом на основании принятия новых нормативно-правовых документов появились уже новые государственные органы.

В соответствии с Указом Президента Украины «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» от 09.12.2010 года № 1085/2010 органами, на которые возлагается обязанность по осуществлению государственного контроля за соблюдением требований трудового законодательства, выступают: Министерство социальной политики Украины; Государственная санитарно-эпидемиологическая служба Украины; Государственная служба горного надзора и промышленной безопасности Украины; Государственная инспекция техногенной безопасности Украины; Государственная инспекция Украины по вопросам труда; Государственная инспекция ядерного регулирования Украины.

Большинство из вышеуказанных органов имеют общую цель деятельности, определенную нормативно-правовыми документами, при этом такие органы входят в структуры отдельных министерств и ведомств Украины.

В соответствии со ст. 263 Кодекса законов о труде Украины местные государственные администрации и Советы народных депутатов в пределах соответствующей территории: обеспечивают реализацию государственной политики в области охраны труда; формируют с участием профсоюзов программы мероприятий по вопросам безопасности, гигиены труда и производственной среды, имеющих межотраслевое значение; осуществляют контроль за соблюдением нормативных актов об охране труда [Там же].

Кроме того, отдельными полномочиями в сфере надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства фактически наделена Государственная налоговая служба Украины. В соответствии с гл. 8 Налогового кодекса Украины [9] органы Государственной налоговой службы в пределах их полномочий могут проводить документальные и фактические проверки, предметом которых является соблюдение работодателем законодательства Украины о заключении трудового договора, оформлении трудовых отношений с работниками. Негосударственные организации, созданные со статусом юридического лица или без такого статуса, органы прокуратуры Украины, а также профессиональные союзы имеют право осуществлять контроль за соблюдением субъектами хозяйственной деятельности трудового законодательства [10].

Учитывая вышеизложенное, можно сделать определенный структурный анализ государственных органов, де-

тельность которых направляется на осуществление надзорной и контрольной функции за соблюдением законодательства о труде Украины. На сегодняшний день в Украине такие функции прямо или косвенно осуществляет более десяти субъектов контроля за соблюдением трудового законодательства Украины. При этом следует отметить, что их деятельность регулируется различными законодательными и подзаконными нормативно-правовыми актами, а сами такие органы входят в структуры различных министерств и ведомств, в связи с чем их деятельность имеет несогласованное и разнопрофильное направление. По нашему мнению, такая ситуация напрямую влияет на неудовлетворительную ситуацию в сфере защиты трудовых прав граждан.

Бесспорным также является тот факт, что нынешние реалии в сфере защиты государством трудовых прав граждан, а также особенность развития и изменения условий экономических отношений в мире требуют от законодателя наиболее эффективной деятельности государственных органов, осуществляющих защиту таких прав. Но это отнюдь не означает, что задача государства – создать как можно больше органов, которые будут выполнять одни и те же задачи, при этом имея различные центры контроля и положения, регулирующие их деятельность. На пути развития системы защиты прав граждан на труд, в том числе на безопасные и здоровые условия труда, первоочередной задачей должна стать разработка новой структуры органов, уполномоченных государством на осуществление деятельности по защите таких прав. Залогом успешной реализации вышеуказанных задач будет являться не ослабление функций деятельности одних государственных органов и усиление других, а, по нашему мнению, внедрение действенного механизма их общей оптимизации и улучшения. Ведь все государственные органы в сфере защиты трудовых прав граждан имеют единую стратегическую задачу – обеспечение реализации государственной политики в сфере защиты трудовых прав граждан.

Важным правовым недостатком в системе защиты трудовых прав граждан, на наш взгляд, является тот факт, что сейчас основными нормативно-правовыми документами, которыми регулируется деятельность соответствующих государственных органов, является положение, утвержденное соответствующими указами Президента Украины. Как известно, действующая Конституция Украины содер-

жит императивную норму, согласно которой органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать лишь на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины. Эта норма недвусмысленно указывает на то обстоятельство, что вся деятельность государственных органов должна направляться исключительно Конституцией и законами Украины. Очень часто судебные инстанции, принимая решение по обжалованию действий тех или иных государственных учреждений, указывают также на этот факт, мотивируя свои решения тем обстоятельством, что если действующее законодательство Украины содержит неувязки с положениями, которыми руководствовались в своих действиях должностные лица таких органов государственной власти, приоритет всегда предоставляется специальному законодательству.

С учетом отсутствия специального закона, регулирующего деятельность государственных органов по охране трудовых прав граждан, одним из основных пробелов в системе деятельности таких органов является вопрос несогласованности их деятельности, выполнения различными органами одних и тех же задач, что, как следствие, приводит к нарушениям прав, свобод и законных интересов субъектов трудовых правоотношений. По нашему мнению, необходимо принятие специального закона Украины «Об организационно-правовых основах деятельности в сфере надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства», в котором необходимо урегулировать основные аспекты, касающиеся полномочий и порядка осуществления деятельности контролирующих органов за соблюдением трудового законодательства в Украине. В законе необходимо представить исчерпывающий перечень субъектов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, определить их права и обязанности, закрепить единый государственный центр их управления, которым должна стать должность профильного вице-преьера – министра Украины по вопросам труда и социальной политики. Следует также уменьшить количество контролирующих органов за соблюдением трудового законодательства, сократив их число наполовину, что позволит оптимизировать их структуру, а средства от содержания направить на развитие материально-технической базы тех органов, которые будут осуществлять такую деятельность.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Скорикова И. С. Необходимость контроля логистических затрат // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. № 2 (15). С. 105–107.
2. Иссерс Б. Б. Виды и содержание полномочий. Т. 71. Вып. № 10. 1976.
3. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. 160 с.
4. Гончарук С. Т. Адміністративне право України: навч. посіб. К., 2000. 208 с.
5. Старостяк Е. Элементы науки управления. М., 1965. 423 с.
6. Административное право (Общая и особенная части) / Под ред. А. П. Коренева. М.: МВД СССР, 1986. 487 с.
7. Вознесенский Э. А. Финансовый контроль в СССР. М.: Юридическая литература, 1973. 225 с.
8. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 року № 322-VIII // ВВР УРСР. 1971 / Додаток до № 50.
9. Податковий кодекс України від 02.12.2010 року № 2755-VI // Голос України. 2010. № 229–230. 4 грудня. С. 4–59.
10. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 05.10.1999 року // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 45. Ст. 397.

REFERENCES

1. Skorikova I. S. The need to control logistics' costs // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2011. # 2 (15). P. 105–107.
2. Issers B. B. Types and content of authority. V. 71. Issue 10. 1976.
3. Studenikina M. S. State control in the field of management. M., 1974. 160 p.