

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF SUPERVISION AND CONTROL OF COMPLIANCE WITH LABOR LEGISLATION

Дослідження полягає в обґрунтуванні теоретичних положень і розробці практичних рекомендацій з удосконалення публічного управління у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні. У площині державного управління та адміністрування досліджуються напрямки та наслідки публічного управління у цій сфері, пропонуються шляхи подолання складних процесів, аналізується чинне законодавство про працю. Методологія публічного управління у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства характеризується під призмю способів і засобів, систем та механізмів, які застосовують у своїй діяльності державні органи та уповноважені ними особи у цій сфері. У зв'язку з цим досліджується ефективність та дієвість заходів державного нагляду і контролю у формі інспекційних відвідувань, винесення приписів. Наукова новизна отриманих результатів у тому, що особливості публічного управління у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства характеризуються через правовий статус відповідних органів, вносяться пропозиції щодо підсилення їх прав та повноважень під час воєнного стану та у післявоєнний період. З урахуванням цього обґрунтовується, що для України є притаманними загальноправові засади здійснення публічного управління у сфері нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. Відтак підкреслюється роль та значення суспільних чинників, а також необхідність забезпечення у державі принципів законності та гарантування прав усіх суб'єктів у цій сфері, притягнення до відповідальності. Контрольно-наглядова функція уповноважених на те органів за дотриманням трудового законодавства характеризується як певна система у стані цілісності та органічності. Зроблено висновок, що Україна як незалежна і суверенна держава зобов'язана через відповідні органи контролювати стан публічного управління та стан законодавства у цій сфері. Обґрунтовано необхідність функціонування контрольно-наглядової системи публічного управління за дотриманням трудового законодавства на засадах відкритості та системності.

Ключові слова: публічне управління, механізми державного управління, нагляд і контроль, трудове законодавство, право на

працю, охорона праці, інспекційне відвідування, інспектор праці.

The research consists in substantiating theoretical provisions and developing practical recommendations for improving public administration in the field of supervision and control over compliance with labor legislation in Ukraine. In the field of public administration and administration, directions and consequences of public administration in this area are investigated, ways to overcome complex processes are proposed, and current labor legislation is analyzed. The methodology of public administration in the field of supervision and control over compliance with labor legislation is characterized under the prism of methods and means, systems and mechanisms used in their activities by state bodies and persons authorized by them in this field. In this connection, the effectiveness and efficiency of state supervision and control measures in the form of inspection visits and issuance of orders are being investigated. The scientific novelty of the obtained results is that the peculiarities of public administration in the field of supervision and control over compliance with labor legislation are characterized by the legal status of the relevant bodies, proposals are made to strengthen their rights and powers during martial law and in the post-war period. Taking this into account, it is substantiated that the general legal principles of public administration in the field of supervision and control over compliance with labor legislation are inherent to Ukraine. Therefore, the role and importance of social factors is emphasized, as well as the need to ensure in the state the principles of legality and guarantee the rights of all subjects in this area, bringing them to justice. The control and supervision function of the bodies authorized to comply with the labor legislation is characterized as a certain system in a state of integrity and organicity. It was concluded that Ukraine, as an independent and sovereign state, is obliged to monitor the state of public administration and the state of legislation in this area through the relevant bodies. The need for the functioning of the control and supervisory system of public administration in compliance with labor legislation on the basis of openness and systematicity is substantiated.

Key words: public administration, mechanisms of state administration, supervision and control, labor legislation, right to work, labor protection, inspection visit, labor inspector.

УДК 349.2
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.4>

Андрушко А.В.
к. юр. наук, доцент,
доцент кафедри трудового, земельного та господарського права
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

Постановка проблеми. На сучасному етапі державно-політичних та політико-економічних перетворень публічне управління в галузі нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства набуває все більшої актуальності. Достатньо розгалужений понятійно-категоріальний апарат у цьому сегменті публічного управління потребує ґрунтовних наукових досліджень та пропозицій по

удосконаленню, а самі відносини потребують кореляції з огляду на їх характер та прогнози трансформації. Важливо наголосити, що публічне управління в цій галузі ускладнюється доволі суттєвими і досить частими змінами у трудовому законодавстві, і особливо сьогодні під час воєнного стану у державі з прийняттям Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану».

Трудові права та гарантії їх забезпечення є однією із ключових проблем як у публічному управлінні, так і в трудовому законодавстві, а відповідні наукові дослідження є важливими з огляду на їх правильне розуміння та застосування. Проблеми, які виникають сьогодні щодо публічного управління в галузі нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, організації та оптимізації трудових відносин в умовах воєнного стану, подолання старих законодавчих прогалин та усунення управлінських колізій, які створюють суттєві перешкоди як для роботодавців, так і для працівників та держави, – потребують відповідного наукового аналізу.

Проблему публічного управління у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства досліджували у своїх працях такі вчені як В. Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, К.В. Бондаренко, С.О. Гайдученко, А.Г. Горілий, А.Є. Гриб, Ю.Д. Древаль, Ю.В. Ковбасюк, В.Я. Малиновський, В.М. Мартиненко, М.М. Новікова, В.П. Пилипишин, В.А. Скуратівський, Н.В. Статівка, Ю.П. Сурмін, С.О. Телешун, В.В. Тертичка, О.О. Труш, С.І. Чернов та ін. Разом з тим, усвідомлюючи наукову значущість праць, зазначених вище науковців, доводиться констатувати, що у вітчизняній галузі публічного управління та адміністрування на сьогодні відсутнє комплексне дослідження питань державного управління у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Наукова й практична значимість зазначених питань, відсутність розробленості їх у науці публічного управління та адміністрування, а також дискусійний характер багатьох проблем щодо особливостей публічного управління у сфері нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства під час воєнного стану та у післявоєнний період обумовили вибір теми цього дослідження.

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні теоретичних положень і розробці практичних рекомендацій з удосконалення публічного управління у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Виклад матеріалу. Перш за все слід зазначимо, що державний нагляд і контроль це «діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування 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, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища» [2]. У зв'язку з цим під заходами здійснення державного нагляду і контролю розуміються «...планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом». Для реалізації управлінських засад здійснення нагляду і контролю використовується так звана «інтегрована автоматизована система державного нагляду і контролю», тобто це «...єдина автоматизована система збирання, накопичення та систематизації інформації про заходи державного нагляду і контролю, призначена для узагальнення та оприлюднення інформації про заходи державного нагляду і контролю, координації роботи органів державного нагляду і контролю) щодо здійснення комплексних заходів державного нагляду і контролю, моніторингу ефективності та законності здійснення заходів державного нагляду і контролю». Важливим для реалізації публічного управління є спосіб здійснення державного нагляду і контролю, тобто мова йде про визначену «... процедуру здійснення державного нагляду (контролю), яка встановлена визначена законом», адже створення перешкод органам державного нагляду і контролю чи їх посадовим особам у їх роботі, зокрема, невиконання законних вимог посадових осіб органу державного нагляду і контролю або недопущення посадових осіб цього органу до здійснення заходів державного нагляду і контролю не допускається.

Як вірно підкреслюється у літературі «з метою удосконалення публічного управління у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні потрібно чітко дотримуватися основних принципів» [3, с. 45], серед яких ми можемо виділити такі як «...пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності та дотримання трудового законодавства; підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду і контролю відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання, що реалізують трудове законодавство; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду і контролю, неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання на предмет порушення трудового законодав-

ства за анонімними та іншими безпідставними заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв; здійснення державного нагляду і контролю у сфері дотримання трудового законодавства лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом; відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю) та інші».

Важливо підкреслити, що трудове законодавство України – це «...система нормативно-правових актів, які ухвалюють уповноважені органи державної влади, місцевого самоврядування, посадові особи відповідно до закріплених за ними повноважень задля правового регулювання суспільно-трудо-вих відносин, встановлюючи правила поведінки їх учасників». Як відомо, законодавство про працю складається з Кодексу законів про працю України та інших актів законодавства України, ухвалених відповідно до нього (ст. 4 КЗпП України) [1]. Законодавство про працю «...регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовими договорами з фізичними особами». Так, відповідно до статті 260 КЗпП України державний нагляд за охороною праці здійснюють: «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки; центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної безпеки; центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної безпеки» [1]. Крім цього, відповідно до ст. 263 КЗпП України місцеві державні адміністрації і ради у межах відповідної території: «...забезпечують реалізацію державної політики в галузі охорони праці; формують за участю профспілок програми заходів з питань безпеки, гігієни праці і виробничого середовища, що мають міжгалузеве значення; здійснюють контроль за додержанням нормативних актів про охорону праці» [1]. Також слід зауважити, що з огляду на вимоги статті 265 КЗпП України посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, винні у порушенні законодавства про працю, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством. Так, юридичні та фізичні особи – підприємці, які використовують найману працю, несуть відповідальність у вигляді штрафу в разі:

«...фактичного допуску працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту), оформлення працівника на неповний робочий час або за трудовим договором з нефіксованим робочим часом у разі фактичного виконання роботи протягом усього робочого часу, встановленого на підприємстві, та виплати заробітної плати (винагороди) без нарахування та сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та податків – у десятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, стосовно якого скоєно порушення, а до юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, які використовують найману працю та є платниками єдиного податку першої – третьої груп, застосовується попередження; вчинення порушення повторно протягом двох років з дня виявлення порушення – у тридцятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, стосовно якого скоєно порушення; порушення встановлених строків виплати заробітної плати працівникам, інших виплат, передбачених законодавством про працю, більш як за один місяць, виплата їх не в повному обсязі – у трикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення; недотримання мінімальних державних гарантій в оплаті праці – у двократному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, стосовно якого скоєно порушення; недотримання встановлених законом гарантій та пільг працівникам, які залучаються до виконання обов'язків, передбачених законами України «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про альтернативну (невійськову) службу», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», – у чотирикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, стосовно якого скоєно порушення, а до юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, які використовують найману працю та є платниками єдиного податку першої – третьої груп, застосовується попередження» [4].

Окремо зазначимо, що «...недопущення до проведення перевірки з питань додержання законодавства про працю, створення перешкод у її проведенні карається штрафом у трикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення; перевищення встанов-

леної статтею 21¹ КЗпП України допустимої кількості трудових договорів з нефіксованим робочим часом або ведення недостовірного обліку робочого часу працівника, який працює за трудовим договором з нефіксованим робочим часом, стосовно фактично виконуваної роботи – у трикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, стосовно якого скоєно порушення». Важливо, що вищевказані штрафи є фінансовими санкціями і не належать до адміністративно-господарських санкцій, визначених главою 27 Господарського кодексу України. Заслуговує на увагу те, що у разі сплати юридичною особою або фізичною особою підприємцем, яка використовує найману працю, «...50 відсотків розміру штрафу протягом 10 банківських днів з дня вручення постанови про накладення штрафу за порушення вимог законодавства про працю», така постанова вважається виконаною.

Підкреслимо, що виконання постанови центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, покладається на органи державної виконавчої служби. Сплата штрафу не звільняє від усунення порушень законодавства про працю.

Висновок. Таким чином, контрольна наглядова функція уповноважених державних органів за дотриманням трудового законодавства характеризується як певна система у стані цілісності та органічності. Україна як незалежна і суверенна держава зобов'язана через відповідні органи контролювати стан публічного управління та трудового законодавства. Система функціонування публічного управління у сфері нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства має базуватися на засадах відкритості та системності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322?find=1&text=%D0%BD%D0%B0%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4#Text>
2. Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 р. № 823. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF#Text>
3. Непомнящий О. М., Марушева О. А. Контроль і нагляд у сфері державного управління економікою. *Право та державне управління*. 2021 р. № 3. С. 44–51.
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF#Text>