

УДК 349.243:331.45

**С.І. ДВОРНИК**, Сумський державний університет

## **ЩОДО КОМПЕТЕНЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В СФЕРІ НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ**

*Ключові слова:* адміністративне провадження, державний нагляд, державні органи, трудове законодавство, трудові відносини

Розглядаючи проблеми правового регулювання державного нагляду за додержанням законодавства про працю, слід відмітити, що вказане питання займає найголовніше значення для сучасного розвитку та функціонування галузі трудового права України. Це зумовлене тим, що саме охоронна функція права свого часу була саме тією передумовою, що започаткувала зародження нової галузі права та відмежовування її від промислового права XIX ст.

На цей час питання компетенції державних органів при здійсненні адміністративного провадження в сфері нагляду за додержанням законодавства про працю неодноразово були предметом наукових пошуків та дискусій. Так, вказане питання в певній мірі знайшло своє місце в новітніх дослідженнях Є.М. Поповича, Г.О. Замченко, Г.В. Подгорної, О.Е. Денисової, С.Ф. Васличева та багатьох інших вчених. У свою чергу, в зв'язку з тим, що адміністративне провадження, це регламентована нормами адміністративного права сукупність дій, спрямованих на розгляд та вирішення органами державної влади або місцевого самоврядування певних питань, які виникають при врегулюванні суспільних відносин в сфері реалізації державної виконавчої влади, його ні в якому разі не можна зводити лише до

провадження за адміністративними правопорушеннями, – це поняття є значно ширшим. Нехтування цим правилом на практиці викликає безліч проблем, пов'язаних з класифікацією органів що здійснюють адміністративне провадження за додержанням законодавства про працю, їх компетенцією та взаємодією один з одним.

Посилює актуальність дослідження також відсутність єдиного спеціалізованого законодавчого акту, присвяченого регулюванню адміністративного нагляду за додержанням законодавства про працю. Той же Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності» [1] не виконує покладеної на нього функції та не містить вичерпаного переліку органів та їх функцій щодо нагляду та контролю, в тому числі в сфері трудових відносин. Тому подальше дослідження адміністративного провадження в трудових відносинах є доцільним шляхом аналізу його правового регулювання в контексті органів державного нагляду за додержанням законодавства про працю:

*Державна інспекція України з питань праці.*

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення [2], Положення про Державну інспекцію України з питань праці [3] та Порядку проведення перевірок посадовими особами Державної інспекції України з питань праці та її територіальних органів [4], уповноважені особи Державної інспекції України з питань праці за результатами перевірки можуть: скласти протокол про адміністративні правопорушення передбачені ч.1 ст.41, статтями 41<sup>1</sup>–41<sup>3</sup> КУпАП (справи про адміністративні правопорушення за вказаними статтями КУпАП розглядаються судами), або самостійно накладати адміністративні стягнення за правопорушення, передбачені ст.188<sup>6</sup> КУпАП (невиконання законних вимог посадових осіб Держпраці щодо усунення порушень законодавства про працю або перешкоджання діяльності Держпраці та його територіальних інспекцій); внести роботодавцю пропозиції про накладення дисциплінарних стягнень на посадових осіб, винних у порушенні законо-

давства про працю, зайнятість населення і про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (пп.9 п.6 Положення); передати матеріали про порушення правоохоронним органам для притягнення винних посадових осіб підприємства до кримінальної відповідальності за статтями 172, 173, 175 Кримінального кодексу України (пп.9 п.6 Положення).

*Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України.*

Відповідно до статей 39, 43 Закону України «Про охорону праці» [5], п.5 Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України [6] компетентні посадові особи органу державного нагляду за охороною праці мають право: видавати роботодавцям, керівникам та іншим посадовим особам юридичних осіб, а також фізичним особам, що використовують найману працю, обов'язкові для виконання приписи (розпорядження) про усунення порушень і недоліків у сфері охорони праці, в тому числі про усунення порушень умов дозволів, що видаються Держгірпромнаглядом; забороняти, зупиняти, припиняти, обмежувати експлуатацію підприємств, окремих виробництв, цехів, дільниць, робочих місць, будівель, споруд, приміщень, випуск та експлуатацію машин, механізмів, обладнання, транспортних й інших засобів праці, виконання певних робіт, застосування нових небезпечних речовин, реалізацію продукції; скасовувати або припиняти (анулювати) дії виданих Держгірпромнаглядом дозволів або ліцензій до усунення порушень, що створюють загрозу життя працюючих; накладати на юридичних і фізичних осіб, що використовують найману працю, штрафні санкції за порушення законодавства про охорону праці та за невиконання розпоряджень посадових осіб Держгірпромнагляду; розглядати справи і накладати адміністративні стягнення за правопорушення, передбачені частинами 2, 3 ст.41 (за винятком порушень санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил та норм), статтями 47, 57, 58, 93, 94, 188<sup>4</sup> КУпАП [2]; надсилати роботодавцю подання про невідповідність окремих посадових осіб

посаді; передавати матеріали органам прокуратури для притягнення посадових осіб підприємства до відповідальності згідно із законом (у тому числі і до кримінальної – за ст.271 та іншими статтями розділу X Кримінального кодексу України [7]).

*Державна інспекція техногенної безпеки України.*

Відповідно до п.3.10 Порядку проведення перевірок органами Державної інспекції техногенної безпеки України [8], за результатами проведеної перевірки суб'єкта господарювання посадовою особою органу Держтехногенбезпеки складається акт перевірки додержання (виконання) вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки, цивільного захисту, контролю за діяльністю аварійно-рятувальних служб згідно з уніфікованою формою.

На підставі ст.7 Закону України «Про пожежну безпеку» [9] та у порядку, визначеному Інструкцією про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів, яку затверджено наказом МНС України від 21.10.2004 р. № 130 [10] у разі порушення правил пожежної безпеки, що створює загрозу виникнення пожежі, або перешкоджає її гасінню та евакуації людей, а також у випадках випуску пожежонебезпечної продукції, систем і засобів протипожежного захисту з відхиленням від стандартів чи технічних умов або у разі їх відсутності припиняти чи забороняти роботу підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатацію будівель, споруд, окремих приміщень, опалювальних приладів, дільниць електричної мережі, проведення пожежонебезпечних робіт, випуск та реалізацію пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, дію виданих дозволів на право проведення робіт.

Державні інспектори вказаної служби мають право притягати до адміністративної відповідальності за статтями 175, 188<sup>8</sup> КУпАП [2] посадових осіб, інших працівників підприємств, установ, організацій і підприємців, винних у порушенні встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, не вико-

нанні приписів, постанов органів Держтехногенбезпеки.

*Державна санітарно-епідеміологічна служба України.*

Якщо казати про адміністративне провадження, яке віднесено до компетенції Державної санітарно-епідеміологічної служби України в розрізі нагляду за дотриманням законодавства про працю, то на підставі ч.1 ст.46 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [11], органи ДСЕС мають право накладати штрафи за порушення санітарного законодавства та невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків посадових осіб ДСЕС в порядку, передбаченому Інструкцією про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства, затвердженою наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14.04.1995 р. № 64 [12]. Компетентні посадові особи ДСЕС можуть притягати винних до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені зокрема ч.2 ст.41 КУпАП (порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці) [2].

*Органи прокуратури України.*

Щодо прокурорського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами то віднести його до адміністративного провадження в сфері державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про працю можна лише опосередковано.

Тим не менше, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» [13], якщо при перевірці виявлені порушення законодавст-

ва, виносяться документи прокурорського реагування.

Протест на акт, що суперечить закону, приноситься прокурором, його заступником до органу, який його видав, або до вищестоящого органу. У такому ж порядку приноситься протест на незаконні рішення чи дії посадової особи. У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність з законом, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в цей же строк повідомляється прокурору.

Письмовий припис вноситься у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо не буде негайно усунуто. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору.

У разі, якщо документи прокурорського реагування будуть залишені без розгляду, прокурор має право скласти протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ст.185<sup>6</sup> КУпАП [2], постанова про притягнення до відповідальності винної особи виноситься в результаті розгляду матеріалів адміністративної справи судом.

*Фонди державного соціального страхування та Пенсійний фонд України.*

У ст.28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» [14], ст.241 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» [15], ст.34 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [16] прямо зазначено, що фонди державного

соціального страхування мають право застосовувати фінансові санкції та накладати адміністративні штрафи за порушення відповідного законодавства щодо соцстрахування.

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про соціального страхування на випадок безробіття, соціального страхування від нещасного випадку та соціального страхування з втрати працездатності настає відповідно за статтями 165<sup>3</sup>, 165<sup>4</sup>, 165<sup>5</sup>, 188<sup>23</sup> КУпАП [2].

*Фонд соціального захисту інвалідів.*

Як визначено пунктами 10, 11 Порядку проведення перевірки підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, що використовують найману працю [17], після проведення планової та позапланової перевірки уповноважена посадова особа відділення Фонду соціального захисту інвалідів складає акт, у якому зазначає в акті стан дотримання роботодавцем законодавства, а у разі недотримання – детальний опис виявленого порушення з посиланням на відповідний закон. У разі виявлення фактів невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів, неподання звіту про зайнятість і працевлаштування інвалідів особа, яка проводила перевірку, складає протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ст.188<sup>1</sup> КУпАП (справа про адміністративне правопорушення розглядається судом) [2].

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [18] суб'єкти господарювання які не виконують вимоги щодо нормативу створення робочих місць для працевлаштування інвалідів, сплачують до Фонду соціального захисту інвалідів адміністративно-господарські санкції у визначеному законом розмірі. Адміністративно-господарські санкції розраховуються та сплачуються суб'єктами самостійно. Порушення термінів сплати адміністративно-господарських санкцій тягне за собою нарахування пені. Для стягнення сум адміністративно-господарських санкцій та пені, які належать до сплати але не були сплачені, органи Фонду соціального захисту інвалідів

звертаються з позовом до господарського суду.

Все вищевикладене дозволяє зробити висновки, що на цей час існує безліч державних органів, до компетенції яких відноситься здійснення адміністративного провадження в сфері нагляду за додержанням законодавства про працю.

Звернемося до хронології – Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності» [1] було прийнято в 2007 р. Саме цей нормативний акт мав на меті запровадження основних принципів державного нагляду у врегульованій галузі, що дозволило б в майбутньому створити струнку систему державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності в цілому, та в сфері нагляду за дотриманням законодавства про працю, зокрема.

Однак, обставини склалися таким чином, що прийнятий закон виявився «мертворождением», оскільки законодавець, як то кажуть, затягнув з розробкою, прийняттям та введенням в дію підзаконних нормативних актів – були відсутні механізми реалізації норм закону. Нерішучість законодавця стосовно прийняття Трудового кодексу України також значно гальмувала тоді й гальмує зараз ці процеси. Все це призвело до того, що державні контролюючі органи, які підпадали під дію закону, не могли ефективно керуватися ним в своїй діяльності, відповідно – шукали доводи та причини, які могли б об'яснити, чому закон на них не розповсюджується.

Адміністративна реформа, розпочата в 2010 р., яка продовжується донині, викликала до життя ті ж самі питання, на рішення яких був направлений Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності» [1]. В результаті були розроблені та затверджені критерії, за якими визначається ступінь ризику від провадження господарської діяльності, з'явилися відповідні роз'яснення міністерств та відомств, іншими словами, процес формування системи державного нагляду, в тому числі й за дотриманням законодавства про працю, на-

брав позитивної динаміки, – це не може не радувати. Не слід забувати, що питання недостатнього правового врегулювання процедур нагляду за дотримання законодавства про працю потребують нагального вирішення. Чи вистачить динаміки, яка склалася, для внесення стрункості в систему державного нагляду в сфері господарської діяльності, покаже, звичайно, час. Однак, розробка та запровадження низки законодавчих актів, які виводять державний нагляд за дотриманням законодавства про працю в окрему царину правового регулювання, могло б суттєво прискорити процес, а також значно підвищити його ефективність.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

3. Положення про Державну інспекцію України з питань праці / затв. Указом Президента України : від 06.04.2011 р., № 386/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386/2011>.

4. Порядок проведення перевірок посадовими особами Державної інспекції України з питань праці та її територіальних органів / затв. наказом Міністерства соціальної політики України : від 02.07.2012 р., № 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1291-12>.

5. Закон України «Про охорону праці» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.

6. Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України / затв. Указом Президента України : від 06.04.2011 р., № 408/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/408/2011>.

7. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

8. Порядок проведення перевірок органами Державної інспекції техногенної безпеки України / затв. наказом МНС України : від 25.05.2012 р., № 863 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1054-12>.

9. Закон України «Про пожежну безпеку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3745-12>.

10. Інструкція про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів / затв. наказом МНС України : від 21.10.2004 р., № 130 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1416-04>.

11. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>.

12. Інструкція про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства / затв. наказом Міністерства охорони здоров'я України : від 14.04.1995 р., № 64 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0291-95>.

13. Закон України «Про прокуратуру» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.

14. Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2240-14>.

15. Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1105-14>.

16. Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на ви-

падок безробіття» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1533-14>.

17. Порядок проведення перевірки підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, що використовують найману працю / затв. Постановою Кабінету Міністрів України : від

31.01.2007 р., № 70 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/70-2007-%D0%BF>.

18. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/875-12>.

*Дворник С. І. Щодо компетенції державних органів при здійсненні адміністративного провадження в сфері нагляду за додержанням законодавства про працю / С. І. Дворник // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 297–302 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12dcizpp.pdf>*

Розглянуто та проаналізовано компетенцію і повноваження державних органів щодо адміністративного провадження в сфері нагляду за додержанням законодавства про працю. Зроблено висновок, що розробка та запровадження низки законодавчих актів, які виводять державний нагляд за дотриманням законодавства про працю в окрему царину правового регулювання, могло б суттєво підвищити ефективність застосування трудового права України на практиці.

\*\*\*

*Дворник С.И. О компетенции государственных органов при осуществлении административного производства в сфере надзора за соблюдением законодательства о труде*

Рассмотрена и проанализирована компетенция и полномочия государственных органов относительно административного производства в сфере надзора за соблюдением законодательства о труде. Сделан вывод, что разработка и внедрение ряда законодательных актов, которые выводят государственный надзор за соблюдением законодательства о труде в отдельную область правового регулирования, могло бы существенно повысить эффективность применения трудового права Украины на практике.

\*\*\*

*Dvornik S.I. The Competence of State Bodies in the Implementation of Administrative Procedures in the Field of Supervision of Compliance with Labor Legislation*

Reviewed and analyzed the competence and authority of state bodies for administrative proceedings in supervising the observance of labor legislation. Concluded that the development and implementation of a number of laws that provide the state supervision over observance of labor legislation in a separate jurisdiction of regulation, could significantly increase the effectiveness of labor law in Ukraine in practice.