

УДК 351. 83: 349.2 (477)

М. М. Бурбыка, О. В. Усикова

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АСПЕКТ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ КОНТРОЛЯ
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ**

Сегодня в Украине всё большее значение приобретает функционирование механизмов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства. Контроль и надзор – это основные факторы совершенствования государственного управления в Украине, обновление которого может осуществляться путем использования соответствующих мероприятий по наблюдению за процессом реформ, осуществляемых в обществе. Сфера труда нуждается в постоянном внимании со стороны государственных органов и структур [1, с. 254].

Управление трудом – это управление комплексом отношений, которые возникают в социально-трудовой сфере, в частности отношений по поводу общественных и производственных условий труда, их осуществления, организации, оплаты, формирования и функционирования трудовых отношений. Сущность управления в сфере труда заключается в обеспечении качественных условий деятельности работников, имеющих интересы, которые выходят за пределы производства. Следовательно, управление трудом не ограничивается только факторами производства, оно охватывает и труд как процесс в целом.

Правовыми основами управления в сфере труда являются Конституция Украины, законы и другие нормативно-правовые акты. Национальное законодательство о труде закрепляет и конкретизирует систему трудовых отношений, а именно тех, которые возникают между работниками и работодателями, начинаются при заключении между ними трудовых и коллективных договоров и соглашений, а также устанавливает государственные гарантии соблюдения и обеспечения прав и свобод граждан [3, с. 65].

Ю. Тихомиров считает, что контроль – это проверка соблюдения и выполнения установленных нормами права задач, планов и решений, то есть начало цикла, посвященного оценке процесса, который осуществляется. Такой подход позволяет подчеркнуть, во-первых, функциональное назначение контроля, во-вторых, то, что он возникает на определенной стадии управленческого процесса, в-третьих, что контроль осуществляется всеми субъектами государственного управления [2, с. 510].

Российские учёные А. Алёхин и Ю. Козлов рассматривают сущность контроля как наблюдение за функционированием соответствующего подконтрольного объекта, получение объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины на нем, принятие мер по предупреждению и устранению нарушений законности и дисциплины, установление причин и условий, способствующих нарушению требований правовых норм, принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении требований законности и дисциплины [11, с. 89].

В. Скобелкин утверждает: «Повседневное и точное соблюдение законов о труде и, соответственно, полная, беспрепятственная реализация рабочими и служащими прав, предоставленных им законами, не может обойтись без надежного всестороннего контроля со стороны государства и общества за состоянием законности в сфере трудовых отношений. Общеизвестно, что правонарушения – обязательные спутники бесконтрольности. Контроль – не только способ выявления совершенных правонарушений, но и важное средство их предупреждения» [4, с. 62–63].

Б. Шеломов отмечает то, что надзор и контроль за трудовым законодательством является одним из самых действенных механизмов соблюдения правопорядка в сфере труда. Они представляют собой деятельность компетентных органов, направленную на защиту трудовых прав работников. Эти органы предупреждают, обнаруживают нарушение трудового законодательства, возобновляют трудовые права работников и привлекают к ответственности виновных в нарушении этих прав должностных лиц. Надзор за соблюдением трудового законодательства – это проверка законности решения органов управления, а контроль – проверка этого решения с точки зрения не только законности, но и целесообразности. В связи с этим повышается ответственность органов управления не только за законность, но и за целесообразностью принятых ими решений» [5, с. 355–356].

В свою очередь Г. Чанышева и Н. Болотина предлагают обратить внимание на рост уровня нарушений трудовых прав граждан. Ученые считают, что основными факторами нарушений законодательства Украины об оплате труда являются отсутствие настроенных экономических, административных и криминально-правовых механизмов, которые принуждали бы работодателей к безусловному их выполнению; недобросовестный ведомственный и региональный контроль за соблюдением законодательства о труде и оплате труда органов местной исполнительной власти; недееспособность комиссий по трудовым спорам; низкий уровень правовых знаний и безответственность руководителей организаций, должностных лиц и персонала за соблюдением трудового законодательства [6, с. 365–366].

Трудовые отношения нуждаются в квалифицированном, компетентном государственном регулировании и обеспечении партнерства со стороны государства на принципах равноправия сторон, взаимной заинтересованности и ответственности за принятые решения.

Особого внимания заслуживает вопрос несоблюдения государственных гарантий в сфере труда, среди которых доминируют отсутствие рабочих мест, задержка по выплате заработной платы, ненадлежащие условия труда, что приводит к значительной миграции работоспособного населения Украины за границу.

Исследованиями в области обеспечения контроля и надзора в сфере труда занимались такие ученые, как А. Алёхин, Г. Биля, Н. Болотина, В. Гаращук, Л. Давиденко, Ю. Козлов, Т. Мамонтова, Н. Нижник, М. Осийчук, В. Скобелкин, Ю. Тихомиров, Б. Шеломов, И. Шумляева, Г. Чанышева и другие.

Целью этого исследования является определение проблем, которые возникают при ненадлежащем осуществлении государственного управления в сфере контроля за соблюдением трудового законодательства, а также предложения и некоторые пути решения освещенных проблем в этой области.

В соответствии со ст. 259 Кодекса законов Украины о труде надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства осуществляют специально уполномоченные на то органы и инспекции, при этом центральные органы исполнительной власти имеют полномочия относительно осуществления контроля тех предприятий, учреждений и организаций, которые им подчиняются [7, с. 4].

Ключевая роль в осуществлении контроля и решении этой проблематики, которая возникает в сфере труда, принадлежит государству в лице центральных органов исполнительной власти, в частности Государственной инспекции Украины по вопросам труда.

В период с 2000 года по 2010 год функции Государственной инспекции по вопросам труда выполнял Государственный департамент по надзору за соблюдением законодательства о труде, который имел статус самостоятельного юридического лица. На данный момент правопреемником Госдепартамента является Государственная инспекция по вопросам труда, которая наделена такими полномочиями: осуществление проверок деятельности предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, которые используют наемный труд, за соблюдением ими трудового законодательства, рассмотрение в установленном порядке обращений граждан, осуществление их приема, привлечение к административной ответственности должностных лиц, которые в установленный срок не выполняют предписаний инспекторов труда, составление протоколов об административных нарушениях в сфере трудового законодательства и другие.

Необходимо отметить, что в деятельности инспекторов труда усматривается целый ряд проблемных моментов, а именно:

1) чрезмерная загруженность инспекторов труда, ограниченный кадровый потенциал и недостаточное материально-техническое обеспечение Государственной инспекции по вопросам труда. В Украине зарегистрировано около 1,3 млн. предприятий. В среднем на одного государственного инспектора труда в Украине приходится свыше 30 тыс. работодателей, которые используют наемный труд, включая и физических лиц-субъектов предпринимательской деятельности. За восемь месяцев 2013 года Государственная инспекция Украины по вопросам труда осуществила 25 тыс. проверок и зафиксировала 72 тыс. нарушений трудового законодательства, а также общеобязательного государственного социального страхования. Вследствие большой загруженности у государственных инспекторов нет возможности заниматься превентивной работой, проводить контрольные проверки на предприятиях, для того чтобы убедиться в устранении нарушений и выполнении предыдущих предписаний и рекомендаций;

2) недостаточное количество необходимых технических средств повседневного труда инспекторов, в частности фото- и видеотехники, портативных компьютеров, транспортных средств и тому подобное;

3) ограниченные возможности для карьерного продвижения;

4) наличие новых форм занятости, аутсорсинга и сложных цепей поставок, которые усложняют задания инспекторов;

5) нет надлежащей квалификации инспекторов труда. Среди отечественных вузов нет ни одного, который готовил бы специалистов в отрасли контроля и надзора за соблюдением законодательства о труде.

Наличие вышеуказанных проблем непосредственно отражается на объективности и качестве решения тех заданий, которые стоят перед инспекторами труда во время проведения мероприятий по инспекции и надзору за соблюдением трудового законодательства [10, с. 13–14].

На основании статистических данных за 2012 год Государственной инспекцией Украины по вопросам труда и ее территориальными органами были осуществлены проверки, в ходе которых выявлено 42101 нарушение законодательства о труде. Больше всего нарушений выявлено в таких вопросах: оплата труда – 24525; нарушения, которые возникали во время рабочего времени и отдыха, – 7445; заключение и реализация трудового договора – 4574; оформление трудовых книжек – 2387; несоблюдение требований трудовой дисциплины – 1107; реализация условий коллективных договоров – 954 и другие [8].

Целесообразно также рассмотреть такие вопросы: нарушение норм длительности рабочего времени, непредоставление ежегодных оплачиваемых отпусков наемным работникам, незаключение трудовых договоров с наемными работниками, нарушения, которые возникают во время предоставления дополнительных отпусков женщинам и работникам, занятым на вредных для здоровья и тяжелых работах. Наличие или отсутствие нарушений в сфере труда обнаруживается в процессе осуществления проверок государственными инспекторами деятельности субъектов всех форм собственности.

На протяжении 2013 года в ходе проверок государственными инспекторами труда в отношении должностных лиц было составлено и передано в судебные органы 8025 материалов о совершении административных правонарушений, которые квалифицируются ч. 1 ст. 41 Кодекса Украины об административных правонарушениях (КУоАП). Государственной инспекцией Украины по вопросам труда для устранения выявленных правонарушений законодательства о труде составлено 1197 постановлений с наложением штрафных санкций на должностных лиц, которые не соблюдали установленные законом требования по ст. 188-6 КУоАП [9, с. 136–137].

Но не только приведенный проблемы заслуживают внимания в этом направлении деятельности. Ещё внимания заслуживает целый комплекс вопросов, а именно:

- эффективная защита трудовых прав работников со стороны Государственной инспекции Украины по вопросам труда;
- мероприятия национальных, отраслевых и региональных программ улучшения состояния безопасности, гигиены труда и производственной среды;
- действенный контроль над процедурой расследования несчастных случаев на производстве;
- закрепление на законодательном уровне четко определенных функций надзорных органов, которые будут вести наблюдение за правильным соблюдением законодательства о труде;
- предоставление Государственной инспекции Украины по вопросам труда специального статуса центрального органа исполнительной власти, деятельность

которого будет направлена на устранение правонарушений в связи с несоблюдением трудового законодательства;

– усиление контроля за внедрением основных направлений гендерной политики, соблюдение гендерного равенства, недопущение дискриминации женщин;

– создание эффективных средств управления и надзора за соблюдением трудового законодательства в Украине [8].

На основании вышеизложенного можно сделать **вывод**, что на данном этапе очень остро стоит вопрос некоторых проблем государственного управления в сфере контроля за соблюдением трудового законодательства в Украине. Следовательно, эта тематика является актуальной в области научных исследований и даст определенные положительные результаты в создании соответствующих регулятивных условий в направлении управления трудовыми отношениями и трудом в целом.

Литература

1. Мальков В.В. Советское административное право. Общая и Особенная части / В.В. Мальков. – М. : Наука, 1973. – 624 с.
2. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
3. Теліпко В.Е. Трудове право України : [навчальний посібник] / В.Е. Теліпко, О.Г. Дутова. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 456 с.
4. Скобелкин В.Н. Обеспечение трудовых прав в СССР / В.Н. Скобелкин. – М. : Юридическая литература, 1987. – 208 с.
5. Смирнов О.В. Советское трудовое право / О.В. Смирнов. – М. : Профиздат, 1991. – 363 с.
6. Чанишева Г.І., Трудове право України : [підручник] / Г.І. Чанишева, Н.Б. Болотіна. – Х. : Вид-во «Одісей», 2003. – 480 с.
7. Шумляева І.Д. Проблеми нормативно-правового розмежування державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства / І.Д. Шумляева // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2(40). – С. 1–8.
8. Кукуйок Л.А. Реформування державного управління у сфері контролю за дотриманням трудового законодавства / Л.А. Кукуйок. [Електронний ресурс] / – Режим доступу : <http://www.kds.org.ua/blog/kukuyuk-la-tvorcha-robota-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-u-sferi-kontrolyu-za-dotrimanny>.
9. Біла Г.М. Проблеми в реалізації державної політики нагляду за дотриманням законодавства про працю / Г.М. Біла // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. № 1(9). – С. 135–139.
10. Осійчук М.С. Державне управління у сфері забезпечення контролю за дотриманням трудового законодавства : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / М.С. Осійчук ; Львівський регіон. ін-т держ. управління Нац. академії держ. управління при Президенті України. – Львів, 2009. – 22 с.
11. Алехин А.П., Административное право Российской Федерации : в 2 ч. / А.П. Алехин, Ю.М. Козлов. – М. : ТЕИС, 1995 – . – Ч. 2. – 1995.– 241 с.

Аннотация

Бурбыка М. М., Усикова О. В. Административный аспект государственного управления в сфере контроля за соблюдением трудового законодательства в Украине. – Статья.

В статье проведен анализ научных исследований проблемных вопросов государственного управления в сфере контроля над соблюдением трудового законодательства. Рассматривается деятельность органов государства, которые осуществляют государственное управление в сфере контроля над соблюдением законодательства о труде, в частности Государственной инспекции Украины по вопросам труда.

Ключевые слова: сфера труда, надзор и контроль, соблюдение трудового законодательства, управление в сфере контроля.

Анотація

Бурбика М. М., Усікова О. В. Адміністративний аспект державного управління у сфері контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні. – Стаття.

У статті проведено аналіз наукових досліджень проблемних питань державного управління у сфері контролю за дотриманням трудового законодавства. Розглядається діяльність органів держави, які здійснюють державне управління у сфері контролю за дотриманням законодавства про працю, зокрема Державної інспекції України з питань праці.

Ключові слова: сфера праці, нагляд та контроль, дотримання трудового законодавства, управління у сфері контролю.

Summary

Burbyka M. M., Usikova O. V. Administrative aspect of state administration in the field of monitoring over compliance of labor legislation in Ukraine. – Article.

This article analyzes the scientific research of problems of public administration in the field of monitoring over compliance of labor legislation. It considers the activities of State authorities, which exercise public administration in the field of monitoring over compliance of labor legislation, including State Inspectorate Ukraine of labor.

Key words: sphere of labor, supervision and monitoring, compliance of labor legislation, administration in the field of monitoring.

УДК 342.92

К. В. Бондаренко

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ

Питанням функціонування державної служби та управління державною службою в незалежній Україні завжди приділялось багато уваги як на теоретичному, так і на практичному рівнях через важливість ефективного функціонування державної служби для розвитку держави. Роль та значення державної служби в сучасній Україні зростають, здійснюються масштабні президентські реформи, що передбачені програмою «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [8]. За таких умов розгляд питань, пов'язаних з управлінням державною службою, а особливо правових засад управління державною службою, набуває особливого значення та особливої актуальності, оскільки саме правові засади будь-якої сфери та галузі управління закладають найважливіше підґрунтя їх функціонування.

Характеристиці правових засад управління державною службою приділялося достатньо уваги з боку вчених-адміністративістів, зокрема, ці питання розглядали Л. Біла-Тіунова, О. Бандурка, Д. Бахрах, О. Андрійко, Д. Балух, С. Ківалов, Н. Нижник, О. Кравченко, В. Погорілко, В. Толкованов та інші. І хоча вищезазначені науковці досить чітко характеризують правові засади управління державною службою, поза увагою залишається сама система правових засад як правове явище, тому вбачається доцільним більше уваги приділити розгляду правових засад як системи в цілому.

Поняття «управління державною службою» є складним явищем, основним змістом якого є визначення й реалізація єдиної державної кадрової політики, формування кадрового корпусу державних службовців, встановлення державних