

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОФСПІЛКОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ  
(АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)  
PROBLEM ISSUES OF THE EXECUTION OF TRADE-UNION CONTROL IN UKRAINE  
(ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS)**

**Шакірова А.Ю.,**  
*викладач кафедри теорії та історії  
держави і права, конституційного права України  
Міжрегіональної фінансово-юридичної академії*

У статті аналізуються проблемні питання здійснення профспілкового контролю. Дається характеристика профспілкового контролю в аспектах поняття адміністративного, відомого та оперативного контролю у профспілкових правовідносинах.

**Ключові слова:** профспілковий контроль, правова інспекція, адміністративний контроль, відомчий контроль, оперативний контроль.

В статье анализируются проблемные вопросы осуществления профсоюзного контроля. Дается характеристика профсоюзного контроля в аспектах понятия административного, известного и оперативного контроля в профсоюзных правоотношениях.

**Ключевые слова:** профсоюзный контроль, правовая инспекция, административный контроль, ведомственный контроль, оперативный контроль.

The problem questions of realization of trade-union control are analysed in the article. Description of trade-union control is given in the aspects of concept of the administrative, known and operative control in trade-union legal relationships.

**Key words:** trade-union control, legal inspection, administrative control, department control, operative control.

**Постановка проблеми.** Всебічні зміни в економічних, соціальних і політичних умовах, які відбуваються в Україні, поряд з позитивними результатами призвели також і до деяких негативних наслідків, у тому числі, до згортання національного виробництва, скорочення робочих місць, зниження рівня матеріального забезпечення трудящих, низького рівня заробітної плати і пенсійного забезпечення. На рівні життя негативно позначається також постійне підвищення цін на товари, тарифи і громадські послуги. За таких умов загострились протиріччя інтересів між учасниками суспільної праці – роботодавцями та найманими працівниками. Зазначені фактори створюють об'єктивну основу для виникнення конфліктів у адміністративних та трудових відносинах. У зв'язку з цим профспілки повинні більш активно впливати на попередження порушень трудових прав і посилювати контроль за захистом прав. У цих умовах функція контролю з боку профспілок набуває важливого значення.

**Ступінь наукової розробки теми.** Даною проблематикою займалося ряд вітчизняних вчених. Порядку здійснення профспілкового контролю присвячені роботи Ф. Цесарського, Т. Коршунової та інш. Значна низка праць присвячена профспілковому контролю, як одній з форм реалізації захисної функції профспілок, зокрема, розкриттю самого поняття профспілкового контролю присвячені роботи Н. Болотіної, Г. Чанишевої. Удосконалення організаційно-правового механізму профспілкового контролю та захисту прав працівників роз-

глядається П. Лук'янчуком, аспекти правового статусу та діяльності професійних спілок: регулювання права власності професійних спілок України – О. Соловйов; історії профспілкового руху в Україні та за кордоном – Г. Добровольська, В. Докашенко, О. Мовчан, Г. Стоян; політичної діяльності профспілок України – Н. Євсюкова, В. Концур; правові форми участі профспілок у регулюванні трудових відносин – О. Лисяк, Ф. Цесарський, В. Довбня, Н. Циганчук; теоретично-правові аспекти захисту профспілками соціально-трудова прав працівників в умовах ринкової економіки – В. Нікіфоров.

Проте, незважаючи на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам діяльності профспілок у реалізації й захисті прав працівників, їх діяльність і адміністративно-правове регулювання сьогодні немає достатнього наукового обґрунтування. У науковій літературі останніх років дана проблема не розглядалася комплексно, що, відповідно, не сприяло розробці механізмів державного управління із забезпечення діяльності професійних спілок, а також розробці рекомендацій з удосконалення контрольної функції цих організацій.

**Метою** цієї статті є дослідження українського досвіду реалізації профспілкового контролю, адміністративно-правових засад здійснення його через адміністративний, виробничий та оперативні контролю та визначення на цій основі напрямів удосконалення адміністративно-правового механізму профспілкового контролю.

**Виклад основного матеріалу.** Видатний науковець Ф. Цесарський розглядає профспілковий контроль як одну з форм реалізації захисної функції профспілок, направлену на охорону, попередження та відновлення трудових і соціально-економічних прав працівників у разі їх порушення [1, с. 57].

Слід зазначити, що законодавство України в цілому та, зокрема, закони: «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»; «Про охорону праці»; «Про колективні договори і угоди»; «Про зайнятість населення» – надають профспілкам можливість реалізації контрольної функції в різних правовідносинах, а з врахуванням набутого досвіду профспілки отримали можливість для більш ефективного здійснення вказаних функцій.

З переходом суспільства до освоєння ринкових відносин в економіці кардинально змінилися права, форми і методи роботи професійних спілок.

У 1993 році законодавцем були внесені зміни до Кодексу законів про працю України, відповідно до яких профспілки були позбавлені права здійснювати державний нагляд і контроль за охороною праці та трудовим законодавством. Вони змушені були перебудувати свою діяльність на здійснення громадського контролю [2, с. 47].

Окрім цього, Коршунова Т.Ю. відмічає, що дане рішення уявляється повністю виправданим. Професійні спілки є громадськими організаціями, і в зв'язку з цим не цілком доречно покладення на них функцій державних органів, особливо пов'язаних із застосуванням адміністративних санкцій [3, с. 79].

У той же час у нових умовах професійні спілки в сфері застосування профспілкового контролю можуть досягти чимало. Профспілковий контроль може і повинен бути ефективним. Все залежить від організації роботи і прав, наданих діючим законодавством. Активна співпраця з державними органами, спільні дії, з одного боку, а також прояв твердої самостійної позиції у відстоюванні і захисті прав працівників, з іншого боку, – ось той діапазон способів впливу і на роботодавців, і на органи регіонального, місцевого самоврядування, і на органи центральної та місцевої виконавчої влади.

Можна погодитись з позицією, яку висловлює у своєму дослідженні Цесарський Ф.А., який, зокрема, зазначає, що профспілки та їх об'єднання через уповноважених представників мають право проводити перевірки додержання законодавства про працю з питань:

- виявлення фактів із питань необгрунтованої відмови у прийнятті на роботу;
- додержанням роботодавцем законодавства з питань нормування робочих місць;
- додержанням законодавства про прийняття на роботу та умови праці неповнолітніх;
- з питань неприпустимості фактів допусків неповнолітніх до шкідливих робіт, праця на яких неповнолітніми заборонена;
- з питань контролю за організацією роботи інвалідів та інших осіб зі зниженою працездатністю;
- з питань законності притягнення працівників до матеріальної відповідальності;
- з питань своєчасного розслідування нещасних випадків та оформлення актів;
- з питань необгрунтованого звинувачення працівників у нещасних випадках;
- з питань правильного нарахування і своєчасної виплати заробітної плати та інших соціальних виплат;
- з питань своєчасного розрахунку виплати заробітної плати при звільненні працівників тощо.

З метою забезпечення громадського контролю профспілок за додержанням законодавства про працю і відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» Президія Ради Федерації професійних спілок України затвердила Типове

положення про правову інспекцію праці профспілки (профоб'єднання) (постанова Президії Ради Федерації професійних спілок України № П-27-8 від 2 червня 2000 р.) [4, с. 157].

Правова інспекція праці профспілки у своїй діяльності керується Конституцією України, Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», іншими законами і нормативно-правовими актами, Статутом профспілки та своїм Положенням.

Правова інспекція праці профспілки, об'єднання профспілок створюються та діють з метою здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю, представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав членів профспілок.

Громадський контроль здійснюється на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, де створено і діють профспілкові організації.

Правова інспекція праці діє на правах відділу виконавчого апарату виборного органу профспілки чи її організаційної ланки (крім первинних організацій). Кількісний склад правової інспекції праці визначає керівний виборний орган профспілки.

Основною метою правової інспекції праці є здійснення перевірок і громадського контролю за додержанням законодавства про працю, представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав членів профспілок. Ця інспекція працює на громадських засадах. Але значення роботи цієї інспекції не зменшилось. Діяльність інспекції сприяє усуненню значної кількості порушень у сфері трудових відносин, що підтверджують дані про обсяги перевірок.

Необхідно відзначити, що контрольна діяльність правової інспекції праці проявляється в одній із форм реалізації захисної функції профспілок, головна з яких – здійснення профспілкового контролю за додержанням законодавства про працю. У ході реалізації цієї функції дана інспекція проводить перевірки та вживає заходи з усунення роботодавцями, посадовими особами та іншими відповідальними особами виявлених порушень трудових прав працівників. Практичне значення вказаної функції полягає у тому, що вона сприяє захисту трудових прав, закріплених у загальнозвизначених міжнародних нормах, законах та інших нормативно-правових актах, колективних договорах, угодах і трудових договорах та контрактах.

Інші функції правової інспекції праці профспілки, пов'язані з проведенням прийому громадян і наданням правової допомоги членам профспілки, право представляти їхні інтереси в судових та інших державних органах дозволяє їй проявляти більш активну роль у захисті трудових прав членів профспілок.

Для реалізації своїх контрольних повноважень правовому інспектору праці профспілки надано право:

- безперешкодно відвідувати підприємства, установи, організації з метою здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю на підставі Посвідчення правового інспектора праці;
- вимагати та отримувати від роботодавця, іншої посадової особи відповідні документи, відомості та пояснення з питань, що виникають під час перевірок;
- безпосередньо звертатись до роботодавця з питань усунення порушень законодавства про працю;
- вносити пропозиції про необхідні зміни та доповнення до законодавства, брати участь в розробці проектів законів та інших нормативних актів.

У свою чергу, з боку роботодавців, власників та керівництва підприємств, установ, організацій відбувається адміністративний, відомчий та оперативний контроль за їх діяльністю в цілому в правовідносинах, які складаються між вказаними сторонами.

Зокрема, у масштабах підприємства, установи, організації адміністративний контроль за станом охорони праці здійснюють: роботодавець, головні спеціалісти та інші особи, які наділені адміністративними повноваженнями.

Адміністративний контроль здійснюється представниками адміністрації підприємства, керівниками різних рівнів відповідно до нормативних документів. У літературі цей вид ще називається зовнішнім контролем, оскільки його суб'єкт, не включений у безпосередньо контрольовану систему відносин і діяльності, знаходиться поза цією системою. У трудовій організації подібне явище можливе завдяки управлінським відносинам, тому тут зовнішнім контролем є той, що здійснюється адміністрацією.

Порівнюючи цей вид контролю з іншими, А. Дорін зазначає властиві йому переваги й вади. Переваги адміністративного контролю зумовлені передусім тим, що він являє собою спеціальну і самостійну діяльність. Це, з одного боку, звільняє від контрольних функцій персонал, який безпосередньо виконує основні виробничі завдання, з іншого боку, сприяє здійсненню контрольних функцій на професійному рівні [5, с. 17].

Необхідно підкреслити, що однією з переваг адміністративного контролю є його офіційний характер. Контроль з боку адміністрації сприймається як дія від імені та в інтересах усієї організації, при цьому не виникають сумніви в тому, хто, чому і на якій підставі контролює (контроль сприймається як професійний обов'язок певних людей). Офіційність також забезпечує реальну можливість санкцій, які відповідають правам і повноваженням адміністрації, що підсилює об'єктивну і суб'єктивну ефективність контролю.

Вади адміністративного контролю виявляються в тому, що він не завжди може бути всеосяжним і оперативним; цілком імовірна і його необ'єктивність. Крім того, адміністрація територіально віддалена від «безпосередніх робочих місць», що іноді є причиною неповної чи перекрученої поінформованості про трудову поведінку працівників. До того ж в адміністративному контролі серед усіх нормативних засад організаційно-трудової поведінки превалує ретельність. Занадто високий ступінь орієнтації на ретельність в організаційно-трудої дисципліні здатний створювати низку проблем:

- формалізм у роботі, заниження значення власне трудових показників і творчих можливостей як критеріїв оцінки поведінки на тлі «сумлінного підпорядкування»;
- використання жорсткої виконавської дисципліни як способу домінування позиції та інтересів адміністрації в її стосунках із працівниками;
- придушення творчих можливостей і здібностей працівника.

Нарешті, в адміністративному контролі домінує мотивація, що відбиває особливості ставлення саме адміністрації до питань дисципліни у сфері праці. Вона ґрунтується як на матеріальному, так і на моральному інтересах, властивих керівникам.

По-перше, організаційно-трудоий порядок розглядається як обов'язкова умова соціально-економічного існування і благополуччя організації. У разі її розпаду рядовий найманий робітник втрачає лише робоче місце, управлінський персонал втрачає при цьому капітал, авторитет, престижну діяльність і соціальний статус, тим більше, коли для адміністратора підприємство є справою його життя.

По-друге, кожен керівник, як представник інституту адміністрації, морально відповідальний за персонал, жадає від підлеглих дотримання тих чи інших норм у власних інтересах, виявляючи при цьому своєрідне патерналістське ставлення до людей.

По-третє, моральний інтерес адміністрації до орга-

нізаційно-трудої дисципліни полягає в тому, що саме організація порядку є творчою стороною управлінської праці, що підсилює її привабливість.

По-четверте, будь-який контроль – це засіб підтримки влади, підпорядкування: послаблюється контроль – слабшає і вплив адміністрації на людей.

У свою чергу, відомчий контроль за додержанням законодавства з охорони праці, норм і правил здійснює служба охорони праці вищестоящих організацій, а також їх галузеві спеціалісти. Відповідно до встановленого порядку перевірки стану охорони праці в підлеглих установах, зауваження та їх пропозиції щодо створення здорових і безпечних умов праці й запобігання пожежам є обов'язковими для виконання керівниками і спеціалістами підприємства.

Під час здійснення відомчого контролю перевіряють виконання планів роботи з охорони праці на підприємстві, використання виділених на охорону праці коштів, розробку проектної документації, виконання обов'язків з охорони праці службовими особами та інші питання.

Регламентовані перевірки стану охорони праці в низових ланках здійснюються шляхом впровадження оперативного контролю.

Метою оперативного контролю є поліпшення організації роботи з охорони праці, посилення уваги до безпеки праці з боку керівника підприємства, головних спеціалістів, керівників структурних підрозділів і профспілкових організацій, підвищення їх особистої відповідальності за вирішення поточних та перспективних питань охорони праці на підприємстві.

Положення про оперативний контроль складається з певних етапів – ступенів контролю. Кожен ступінь контролю здійснюють конкретні особи відповідно до існуючого Положення.

Перший ступінь оперативного контролю проводить керівник структурного підрозділу (майстер, бригадир) разом з громадським інспектором щоденно перед початком зміни і під час роботи. Про допущені порушення робиться запис у спеціальний журнал і доповідається вищому керівнику.

Другий ступінь оперативного контролю здійснюють головні спеціалісти, начальники дільниць разом з представником профспілки раз на 7-10 днів. Помічені недоліки записують до журналу другого ступеня.

Оперативний контроль третього ступеня один раз на місяць проводить комісія, до складу якої входять керівник підприємства, голова профспілок, інженер з охорони праці, головні спеціалісти. Результати перевірки стану охорони праці третього ступеня оформляють протоколом.

Оперативний контроль четвертого ступеня проводиться на нарадах, на яких приймаються рішення про усунення виявлених недоліків з метою запобігання виробничому травматизму та професійним захворюванням.

Отже, вищевказані види контролів: адміністративний, відомчий, оперативний – тісно пов'язані з профспілковим контролем у сфері дотримання законодавства та всіх його норм, які регулюють правовідносини між суб'єктами профспілкової сфери діяльності.

Одним з найважливіших завдань, покладених на профспілку в сфері охорони праці, є не тільки здійснення контролю за своєчасним і об'єктивним розслідуванням та достовірним обліком нещасних випадків на виробництві, а й обов'язкова безпосередня участь їх представників у роботі комісій з розслідування кожного такого випадку незалежно від його наслідків. Відповідно до п.38 Положення «Про порядок розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві», затвердженого Постановою Кабінетом Міністрів України від 21 серпня 2001 року, до складу комісії поряд з представником профспілкової

організації, членом якої є потерпілий, повинні включатись також представники вищестоячого профспілкового органу [6, с. 102].

Професійні спілки здійснюють громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту. У разі загрози життю або здоров'ю працівників професійні спілки мають право вимагати від роботодавця негайного припинення робіт на робочих місцях, виробничих дільницях, у цехах та інших структурних підрозділах або на підприємствах чи виробництвах фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, в цілому на період, необхідний для усунення загрози життю або здоров'ю працівників.

Маючи право на проведення незалежної експертизи умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проєктуються, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам про охорону праці, профспілки повинні брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і професійних захворювань на виробництві та надавати свої висновки про них, вносити роботодавцям, державним органам управління та нагляду подання з питань охорони праці та одержувати від них аргументовану відповідь [7, с. 41]. У разі відсутності професійної спілки на підприємстві громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці здійснює вповноважена найманими працівниками особа [7, с. 42]. Вони діють відповідно до типового положення, що затверджується спеціально вповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань праці та соціальної політики.

У результаті аналізу профспілкового контролю, адміністративно-правових аспектів та проблемні питання його здійснення можливо сформулювати такі **висновки**:

1. Незважаючи на громадський характер контрольних функцій профспілок за дотриманням трудового законодавства та норм з охорони праці, профспілки своєю діяльністю у значній мірі сприяють додержанню законності у трудових відносинах. Їх пропозиції з усунення правопорушень у цій сфері слід визнати обов'язковими для розгляду відповідними органами та виконання. Профспілкам потрібно активізувати участь у роботі комісії з розслідування нещасних випадків, особливо із смертельними наслідками. Слід посилити співпрацю роботодавців та профспілок у соціальній сфері, поліпшення умов праці і підвищити відповідальність роботодавців

за неповідомлення вищестоящих профспілкових органів про нещасні випадки із смертельним наслідком, а саме: застосовувати у таких випадках ст. 45 КЗпП та вимагати розірвання з роботодавцями трудового договору (контракту).

2. Аналіз українського досвіду реалізації профспілкового контролю, відповідних норм міжнародного права і українського законодавства надає можливість запропонувати основні напрями вдосконалення організаційно-правового механізму профспілкового контролю.

Вважаємо за доцільне при створенні нормативно-правової бази щодо вдосконалення механізмів профспілкового контролю та захисту враховувати те, що посилення контрольної та захисної функцій профспілок має забезпечуватися:

– негайним ухваленням Верховною Радою України з урахуванням вимог профспілок таких основоположних законодавчих актів – «Трудового кодексу України» та Закону України «Про соціальний діалог»;

– обов'язковою участю профспілкових представників у роботі відповідних державних комісій з соціально-економічних питань;

– культивуванням у широких масах трудящих почуття власної гідності, навичок самостійного, критичного і конструктивного ставлення до себе, свого таланту, праці, а також до роботодавців, держави та їх обіцянок, уміння обстоювати свої інтереси і права так, як це відбувається в цивілізованих і розвинених країнах Європи.

3. За результатами дослідження встановлено необхідність подальших розвідок у цьому напрямі. Зокрема, потребують визначення та обґрунтування механізми оцінки ефективності механізмів профспілкового контролю та захисту у сфері соціально-трудова відносин.

4. Одним з важливих етапів на шляху вдосконалення організації здійснення контрольних повноважень профспілок має стати вдосконалення профспілкового законодавства шляхом внесення змін до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Лише шляхом закріплення в законодавчому акті дефініцій базових понять («профспілковий контроль», «контрольні повноваження профспілок», «суб'єкт та об'єкт профспілкового контролю»); загальної переліку об'єктів контрольної діяльності профспілок; головних принципів його здійснення; основних прав та обов'язків суб'єктів профспілкового контролю, можна досягти певної стандартизації контрольних функцій профспілок, максимально наблизити їх до нагальних потреб соціальної, економічної, адміністративно-управлінської сфери, забезпечити законність та ефективність їх здійснення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Цесарський Ф.А. Захисна функція профспілок форми її реалізації. Дисертація канд. юрид. наук: Національна юридична академія України ім. Я.Мудрого. – Х., 2004. – 204 с.
2. Кодекс законів України про працю. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>
3. Коршунова Т.Ю. Коментарій к Федеральному закону «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». – Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ЗАО «Юридический Дом «Юстицинформ», 2002. – 128 с.
4. Постанова Президії Ради ФПУ «Типове положення про правову інспекцію праці профспілки (профоб'єднання)» від 2 червня 2000 р. // Федерація професійних спілок України: Документи і матеріали (1997–2002). Том 1. Київ–2002, Профінформ ФПУ. – 284 с.
5. Дорин А.В. Экономическая социология: Учеб. пособие. Мн., 1997. – 54 с.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про порядок розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві» від 21 серпня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – №35. – ст.1625.
7. Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII «Про охорону праці». – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>