

УДК 349.22

Т.І. КОСТИЛЄВА, прокуратура Печерського району м. Києва

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, контроль, законодавство про працю

Загальноприйнятим є той факт, що контроль дотримання законодавства про працю здійснюється на підставі та на виконання нормативно-правових актів. У правовій державі система нормативно-правових актів характеризується внутрішньою узгодженістю, відсутністю протиріч між різними нормативно-правовими актами, а також достатнім ступенем регулювання суспільних відносин. Згідно зі ст.1 Конституції, Україна є правовою державою [1]. На жаль, вітчизняна система нормативно-правових актів далека від досконалості, часто при прийнятті нових нормативно-правових актів, в тому числі законів, не враховуються або частково враховуються вимоги та норми інших нормативно-правових актів. Це призводить до суперечливості норм права та негативно впливає на рівень правової культури населення. У зв'язку з цим постає необхідність удосконалення нормативно-правових актів, які складають нормативно-правову основу відповідних суспільних відносин.

Питання контролю за дотриманням трудового законодавства та його удосконалення розглядали різні вчені, серед яких слід відзначити М.Г. Александрова, О.М. Бандурку, А.С. Мельник, П.Д. Пилипенка, Є.М. Поповича, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, О.І. Ставцеву та інших. Однак, удосконалення нормативно-правового забезпечення контролю за дотриманням законодавства про працю потребує застосування комплексних підходів, що обумовлює необхідність проведення спеціального дослідження. Тому метою цієї статті є визна-

чення основних рівнів та напрямів удосконалення нормативно-правового забезпечення контролю за дотриманням законодавства про працю, а також конкретних сфер, яких таке удосконалення має торкнутися.

Під нормативно-правовим забезпеченням контролю дотримання законодавства про працю слід розуміти здійснюване державою юридичне закріплення, створення надійних умов для спостереження та перевірки спеціальними суб'єктами діяльності підконтрольних осіб на її відповідність встановленим законодавством про працю вимогам із застосуванням засобів впливу на підставі правових норм.

Термін «удосконалення» має походження від «удосконалювати» – робити досконалішим, кращим [2, с.1506]. Варто погодитися з Є.М. Поповичем, який сформулював таке визначення поняття «удосконалення нормативно-правового забезпечення в сфері контролю за дотриманням трудового законодавства»: це діяльність компетентних органів та посадових осіб з підтримки якісного стану змісту і форми нормативно-правових актів у відповідності з потребами розвитку відносин у сфері контролю за дотриманням законодавства про працю. Безперечно, що створити раз і назавжди певне досконале нормативно-правове забезпечення неможливо. Це безперервний процес, що охоплює як діяльність по створенню нових якісних нормативно-правових актів, внесенню в них якісних змін та доповнень, так і діяльність по усуненню або нейтралізації їх неякісних, руйнівних властивостей [3, с.163].

Удосконалення нормативно-правового забезпечення контролю дотримання законодавства про працю повинно відповідати таким основним напрямкам: 1) мета удосконалення; 2) система принципів контролю; 3) узгодження повноважень суб'єктів контролю. Крім того, удосконалення нормативно-правового забезпечення контролю дотримання законодавства про працю повинно проводитися на таких рівнях законодавства: 1) міжнародне; 2) вітчизняне. В свою чергу, вітчизняне нормативно-правове забезпечення має удосконалюватися на рівнях: а) законів; б) підзаконних нормати-

вно-правових актів. Окремим рівнем удосконалення є удосконалення судової практики.

З погляду на те, що у ст.3 Конституції України передбачено, що людина є найвищою соціальною цінністю [1], а кожний працівник є людиною, необхідно, щоб удосконалення нормативно-правового забезпечення контролю дотримання законодавства про працю було спрямовано саме на забезпечення прав працівників. Отже, метою удосконалення нормативно-правового забезпечення контролю дотримання законодавства про працю повинно бути підвищення рівня дотримання трудових прав працівників.

Відправними початками здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства є відповідні принципи. Згідно зі ст.3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», державний контроль здійснюється за такими принципами: 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; підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав суб'єкту господарювання; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю); наявності підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду (контролю); відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю); невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства; дотримання умов міжнародних договорів України; незалежності органів

державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян; наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади [4].

Як бачимо, встановлено вичерпний перелік принципів для органів державної влади. Однак, контроль дотримання законодавства про працю здійснюється не лише органами державної влади, а й іншими суб'єктами. Крім того, зазначена норма права не передбачає інших важливих для цієї діяльності принципів. Тому пропонуємо доповнити ст.3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» такими принципами: 1) свобода підприємницької діяльності та відповідальність за порушення законодавства про працю. Принцип свободи підприємницької діяльності у цій сфері передбачає можливість підконтрольних суб'єктів діяти на свій розсуд в межах нормативно-правового поля. Для підконтрольних суб'єктів діє принцип «дозволено все, що не заборонено». Держава встановлює загальнообов'язкові правила, певні рамки поведінки, за межі яких підконтрольні суб'єкти виходити не можуть. Якщо ж підконтрольний суб'єкт порушує загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені державою, до нього застосовуються примусові заходи впливу негативного для нього характеру, а саме юридична відповідальність; 2) економічна ефективність від вжитих суб'єктами контролю заходів та соціальна справедливість. Запропоновані принципи сприятимуть підвищенню рівня дотримання трудових прав працівників.

Цей принцип означає, що суб'єкти контролю повинні вживати такі передбачені нормативно-правовими актами заходи, які є економічно обґрунтованими та ефективними. Слід зазначити, що термін «ефективність» походить від слова «ефект» – дія, результат чого-небудь; «ефективний» – дає певний ефект [5, с.609]. Тому ефективність заходів виражається у досягненні кінцевої мети, на яку вони були спрямовані. Як слушно зазначають В.Г. Афанасьєв і Д.А. Урсул, «чи можна вважати дія-

льність ефективною, якщо результат отриманий, витрати мінімальні, але мета, поставлена на початку діяльності, не реалізована?» [6, с.16]. У зв'язку з цим економічна ефективність від вжитих суб'єктами контролю за дотриманням законодавства про працю заходів повинна вимірятися ступенем досягнення мети, що поєднується із кількісними та розрахунковими показниками.

Найбільше суперечок виникає навколо принципу соціальної справедливості, оскільки, як відомо, справедливість у кожного своя. У правовій, соціальній, демократичній державі право є втіленням справедливості. При цьому, на нашу думку, така справедливість має бути об'єктивною, тобто вона має визначатися не з позицій окремих суб'єктів або їх сукупності, а з позицій інтересів всього суспільства.

Таким чином, поєднання економічної ефективності та соціальної справедливості має: по-перше, ґрунтуватися на державних інтересах, які співпадають у правовій державі з інтересами суспільства; по-друге, не можливості зловживання суб'єктами контролю своїми повноваженнями; по-третє, захищає підконтрольних суб'єктів від свавілля чиновників; по-четверте, дозволяє вживати необхідні заходи, які є співмірними та допустимими у кожній конкретній ситуації.

При удосконаленні нормативно-правового забезпечення контролю дотримання законодавства про працю слід звернути увагу на завдання, функції та повноваження таких суб'єктів контролю, як органи державної влади та місцевого самоврядування. Система державного контролю, яка включає перелічених суб'єктів, повинна мати внутрішню узгодженість, виключати дублювання компетенції та бути ефективною.

Приймаючи до уваги неузгодженість діяльності суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні, дублювання повноважень суб'єктів нагляду та контролю, що призводить до численних порушень прав, свобод та законних інтересів як роботодавців, так і працівників, А.С. Мельник пропонує прийняття Закону України «Про

організаційно-правові засади взаємодії суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства», де було б визначено основні правові, економічні, соціальні, організаційні та інші засади регулювання, розвитку й забезпечення взаємодії між суб'єктами нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. На думку автора: 1) у Законі необхідно надати вичерпний перелік суб'єктів нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, на яких буде розповсюджуватися зазначений Закон (до речі, на даний час, на законодавчому рівні такий перелік відсутній, що породжує непорозуміння як у науковому середовищі, так і в процесі практичної діяльності); 2) слід визначити напрямки взаємодії суб'єктів нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, а саме: захисту трудових прав працівників, забезпечення охорони праці, боротьби з правопорушеннями, захисту та відновлення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів трудового права (у цьому розділі Закону слід закріпити специфіку взаємодії окремо взятого суб'єкта нагляду та контролю за основними напрямками його діяльності); 3) необхідно визначити: поняття взаємодії в сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства; принципи, мету та завдання взаємодії суб'єктів нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства; органи координації взаємодії за напрямками контрольно-наглядової діяльності; права та обов'язки суб'єктів нагляду й контролю під час взаємодії за конкретними напрямками забезпечення дотримання трудових прав; контроль, нагляд і відповідальність за неналежну взаємодію; 4) слід передбачити окремий розділ, у якому б регламентувалась взаємодія державних органів нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства з іншими недержавними органами й організаціями, які виконують контрольно-наглядові функції [7, с.146–147].

Вважаємо, що прийняття зазначеного закону буде сприяти удосконаленню законодавства щодо системи суб'єктів контролю. При цьому додатково пропонуємо саме в цьому

законі визначити: 1) вичерпний перелік завдань та повноважень кожного суб'єкта контролю за дотримання законодавства про працю; 2) порядок взаємодії різних органів державної влади та місцевого самоврядування; 3) чітко окреслити предмет контролю такими суб'єктами; 4) строки проведення контрольних заходів, процедуру їх продовження в разі необхідності; 5) форми документів, що складаються за результатами спільних контрольних заходів.

На міжнародному рівні існують різні організації, що діють у сфері праці. Найвідомішою серед них є Міжнародна Організація Праці. На теперішній час існує чимало Конвенцій та Рекомендацій Міжнародної Організації Праці, які й досі не ратифіковані Україною. Так, Конвенція про основні цілі та норми соціальної політики № 117 [8], яка визначає заходи, що мають розглядатися компетентними органами з метою розвитку виробництва та підвищення життєвого рівня сільськогосподарських виробників, винагородження працівників, заборону всіх форм дискримінації, була ратифікована такими країнами, як Румунія, Грузія, Іспанія, Італія та іншими, однак, Україною не ратифікована. Також не ратифікованими, але такими, що необхідно, на нашу думку, ратифікувати, залишаються Конвенції:

- про страхування на випадок хвороби працівників у сільському господарстві № 25 (запровадження системи обов'язкового страхування на випадок хвороби для працівників сільського господарства на умовах принаймні рівних тим, які передбачаються цією Конвенцією) [9];

- про медичну допомогу та допомоги у випадку хвороби № 130 (визначає осіб та види медичної допомоги працівникам, а також деякі види допомоги у разі хвороби працівника тощо) [10];

- про техніку безпеки та гігієну праці на портових роботах № 152 (регламентує питання охорони праці при провадженні портових робіт) [11];

- про приватні агентства зайнятості № 181 («приватне агентство зайнятості» означає будь-яку фізичну або юридичну особу, незалежну від державної влади, яка надає одну чи більше з послуг ринку праці) [12];

- про працю в морському судноплаванні (своєрідний кодифікований документ про працю моряків) [13].

Зазначені вище міжнародно-правові акти повинні біти ратифіковані Україною із можливими застереженнями, що сприятиме удосконаленню нормативно-правового забезпечення контролю дотримання законодавства про працю на міжнародному рівні.

На рівні вітчизняного законодавства з метою підвищення рівня захисту трудових прав працюючого населення та посилення відповідальності роботодавців-порушників трудового законодавства, Державною інспекцією України з питань праці розроблено пакет законопроектів щодо реформування ринку праці та легалізації трудових відносин. Пропонується створити механізми забезпечення умов, за яких роботодавцю буде економічно не вигідно порушувати права робітників, що вже давно було обґрунтовано в юридичній літературі. Водночас проект Трудового кодексу України [14] передбачає підвищення інтенсивності та ефективності державного контролю дотримання роботодавцями вимог законодавства про працю.

Запропоноване Державною інспекцією України з питань праці оновлення законодавства про працю здійснюється у відповідності до вимог Конвенцій Міжнародної організації праці № 81 «Про інспекцію праці в промисловості й торгівлі» [15] та № 129 «Про інспекцію праці в сільському господарстві» [16]. Дані документи міжнародного значення ратифіковані Україною у 2004 р. Необхідно нормативно забезпечити легалізацію відносин у сфері праці. Нормативно-правові акти повинні спонукати та стимулювати роботодавців виплачувати заробітну плату офіційно та у повній мірі, не застосовувати «тіньові» схеми використання найманої робочої сили. Як на-

слідок, працівники будуть отримувати всі соціальні гарантії та виплати.

Наразі існує велика кількість підзаконних нормативно-правових актів, виданих у різні часи та які все ще є чинними. Основними напрямками удосконалення нормативно-правового забезпечення контролю за дотриманням законодавства про працю щодо таких актів є: 1) перегляд підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих до 2005 р.; пропонується здійснювати у декілька етапів: спочатку переглянути акти, прийняті до 1991 р., потім – до 2005 р.; 2) проаналізувати, яких підзаконних нормативно-правових актів не вистачає для виконання існуючих законів, та прийняти такі акти; 3) прийняті після 2005 р. підзаконні нормативно-правові акти привести у відповідність чинному законодавству; 4) забезпечити періодичну перевірку на відповідність підзаконних нормативно-правових актів чинному законодавству органами, що їх видали, кожні 2 роки; 5) з прийняттям Трудового кодексу України переглянути всі підзаконні нормативно-правові акти на їх відповідність новітньому законодавству.

У правовій державі підзаконні нормативно-правові акти повинні прийматися на виконання та у відповідності нормативно-правовим актам вищої юридичної сили.

Окремим напрямком удосконалення нормативно-правового забезпечення контролю дотримання законодавства про працю є вдосконалення судової практики, основними напрямками якого слід визначити: 1) узагальнення судової практики: а) судами загальної юрисдикції щодо прав, обов'язків та відповідальності сторін трудового договору; б) адміністративними судами щодо оскарження дій та бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктів відповідного контролю; в) господарськими судами у справах про адміністративні штрафи для підконтрольних суб'єктів; 2) перегляд Постанов Пленуму Верховного Суду України з питань трудових спорів. Особливої актуальності дане питання набуде з прийняттям Трудового кодексу України;

3) офіційне тлумачення норм права Конституційним Судом України.

Таким чином, визначені основні рівні та напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення контролю за дотриманням законодавства про працю, а також конкретні сфери, яких таке удосконалення має торкнутися. Запропоновані деякі конкретні пропозиції по удосконаленню нормативно-правового забезпечення контролю за дотриманням законодавства про працю.

Для вирішення питання реформування відносин у сфері праці потрібен комплексний підхід, що посилить соціальний захист працівників та сприятиме удосконаленню системи державного контролю за дотриманням законодавства про працю, легалізації виплати заробітної плати, детінізації доходів. Нормативно-правове забезпечення контролю дотримання трудового законодавства дозволяє захистити конституційне право громадян на своєчасне одержання винагороди за працю, забезпечує ефективність у боротьбі із заробітною платою «у конверті» та нелегальною зайнятістю, а його удосконалення повинно відбуватися на постійній основі, забезпечуючи його дієвість та ефективність.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Буцел. – К. : Ірпінь, 2004. – 1440 с.
3. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / Попович Євген Миколайович. – Х., 2003. – 192 с.
4. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» : від 05.04.2007 р., № 877-V // ВВР України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
5. Краткий словарь иностранных слов. – М. : Рус. язык, 1988. – 975 с.

6. Афанасьев В. Г. Эффективность социального управления: системно-детальный анализ / В. Г. Афанасьев, Д. А. Урсул // Информация и управления. Философские аспекты. – М. : Наука, 1985. – С. 3–28.

7. Мельник А. С. Суб'єкти правовідносин нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / Мельник Анатолій Степанович. – Луганськ, 2011. – 179 с.

8. Конвенція про основні цілі та норми соціальної політики : від 22.06.1962 Р., № 117.

9. Конвенція про страхування на випадок хвороби працівників у сільському господарстві : від 15.06.1927 р., № 25.

10. Конвенція про медичну допомогу та допомоги у випадку хвороби : від 25.06.1969 р., № 130.

11. Конвенція про техніку безпеки та гігієну праці на портових роботах : від 25.06.1979 р.,

№ 152.

12. Конвенція про приватні агентства зайнятості : від 19.06.1997 р., № 181.

13. Конвенція про працю в морському судноплаванні : від 23.02.2006 р.

14. Проект Трудового кодексу України (реєстраційний № 1108, від 10.12.2009 р.).

15. Закон України «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі» : від 08.09.2004 р., № 1985-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 39. – С. 9.

16. Закон України «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві» : від 08.09.2004 р., № 1986-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 39. – С. 9.

Костишева Т. І. Удосконалення нормативно-правового забезпечення контролю дотримання законодавства про працю / Т. І. Костишева // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 313–318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12ktizpp.pdf>

Визначено поняття «удосконалення»; з'ясовано основні напрями та рівні удосконалення нормативно-правового забезпечення контролю за дотриманням законодавства про працю.

Костышева Т.И. Усовершенствование нормативно-правового обеспечения контроля соблюдения законодательства о труде

Определено понятие «усовершенствования»; выяснены основные направления и уровни усовершенствования нормативно-правового обеспечения контроля за соблюдением законодательства о труде.

Kostileva T.I. An Improvement of the Normatively-Legal Providing of Control of Observance of Legislation is about Labour

The concept of «perfection» defined; clarifications main areas and levels improving regulatory support enforcement of labor legislation.