



М. С. Осійчук\*

## ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Роль регулюючої функції державного контролю за трудовими відносинами, її вплив на політику підтримки середніх верств населення, зростання їх добробуту та формування середнього класу є актуальними і одночасно дискусійними.

Проблеми сучасного стану додержання трудових відносин та мотиваційна роль державного контролю як інструменту реалізації соціальної політики держави знаходять висвітлення у вітчизняних наукових та практичних дослідженнях. Окремі аспекти впливу держави на зазначені проблеми досліджено у монографії “Сучасний стан, проблеми та тенденції соціально-трудова відносин в Україні: спроба соціального конструювання”<sup>1</sup>, у роботі В. А. Скуратівського, О. М. Палій, Е. М. Лібанової “Соціальна політика”<sup>2</sup>, в інших наукових роботах<sup>3</sup>. Теоретико-практичне підґрунтя становлення і діяльності інституцій державного контролю та проблем трудового права досліджуються у публікаціях закордонних авторів<sup>4</sup>, зокрема, у праці В. фон Ріхтхофена “Інспекції праці: введення в професію”<sup>5</sup>.

Невід’ємним елементом середовища, у якому функціонує будь-який суб’єкт дозволеної законодавством підприємницької (виробничо-господарської) діяльності, є ринок праці. Лише ефективне функціонування ринку праці дозволяє суб’єктам господарювання успішно розвиватись, виконувати ті завдання чи функції, які були покладені на них при утворенні. Перевага, одержана одним із учасників ринку праці, безумовно призведе до втрат іншого учасника, що, у свою чергу, обумовить зменшення ефективності функціонування як самого суб’єкта господарювання, так і суспільства в цілому. Успішний розвиток будь-якого підприємства, установи, організації чи фізичної особи — суб’єкта підприємницької діяльності, які використовують найману працю, не можливий без високопродуктивної, творчої праці трудового колективу. Однак на ринку праці інтереси роботодавця та найманого працівника не завжди співпадають. Здебільшого як перші, так і другі учасники ринку праці хочуть при якомога менших затратах зі свого боку одержати якомога більше благ від іншого учасника.

Для досягнення компромісу зазначених інтересів держава врегульовує взаємовідносини між роботодавцем та найманими працівниками шляхом видання нормативно-правових актів з питань праці. Зміст цих актів та неухильне їх додержання повинні стимулювати створення таких соціально-трудова відносин, які б забезпечили ефективний розвиток кожного із суб’єктів ринку праці та суспільства в цілому. І роботодавець, і найманий працівник повинні усвідомити необхідність безумовного додержання ними вимог законодавства про працю та вживати необхідних заходів для використання в повному обсязі наданих їм прав щодо врегулювання трудових взаємовідносин з метою досягнення компромісу інтересів.

Крім того, держава, як орган, який встановлює “правила поведінки” роботодавців та найманих працівників на ринку праці, має забезпечити державний нагляд і контроль за

© Осійчук М. С., 2008

\* аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

<sup>1</sup> Сучасний стан, проблеми та тенденції соціально-трудова відносин в Україні: спроба соціального конструювання / Відп. ред. Ю. О. Прівалов. — К.: ВД “Стилос”, 2003. — 361 с.

<sup>2</sup> Скуратівський В., Палій О., Лібанова Е. Соціальна політика. Навч. посібник. — К.: УАДУ, 2003. — 359 с.

<sup>3</sup> Іванова О. Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти: Курс лекцій. — К.: Вид. дім “КМ Академія”, 2003. — 107 с.; Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: Матеріали наук.-практ. семінару / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 352 с.; Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>4</sup> Роль інспекцій праці в перехідних економіках // Міжнародне бюро. — Женева: Отіс, 1998. — 76 с.; Дворкін Роналд. Серйозний погляд на права / Пер. з англ. А. Фролкін. — К.: Основи, 2001. — 519 с.

<sup>5</sup> В. фон Ріхтхофен. Інспекція праці: Введення в професію. Пер. з англ. / Наук. ред. В. І. Тьоткін, Т. О. Олійник. — К.: Міленіум, 2003. — 428 с.



додержанням встановлених нею правил, тобто нормативно-правових актів з питань трудової та пов'язаної з нею діяльності. Державний контроль здійснюється шляхом проведення перевірок підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, які використовують наймаю працю, з питань додержання ними вимог законодавства про працю. Державний нагляд здійснюється шляхом вжиття відповідних заходів для притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності за порушення ними законодавства про працю та здійснення постійного спостереження за виконанням роботодавцями вимог посадових осіб, уповноважених на здійснення державного контролю щодо усунення виявлених порушень трудового законодавства.

Для здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю Генеральна конференція Міжнародної організації праці (МОП) ще на своїй першій сесії ухвалила резолюції щодо деяких країн, де існують особливі умови, що вказують на необхідність створення цими країнами системи інспекції праці. А 22 жовтня 1923 року на 5-ій сесії МОП було прийнято Рекомендації № 20 щодо загальних принципів організації систем інспекції праці для забезпечення втілення в життя законів і правил стосовно захисту працівників. Цей документ встановив загальні принципи створення та діяльності інспекцій праці різних країн<sup>6</sup>.

Однак колишній Союз Радянських Соціалістичних Республік не реалізовував зазначені принципи діяльності інспекції праці у своїх національних законодавчо-нормативних актах. Натомість виконання функцій інспекції праці Державою було делеговано профспілковим органам, у складі яких функціонували правова та технічна інспекції праці.

В Україні створення Державної інспекції праці було започатковано Верховною Радою України, яка своєю постановою від 15.12.1994 р., № 296 "Про порядок введення в дію Закону України "Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення і Кримінального кодексу України"<sup>7</sup> доручила Кабінету Міністрів України до 1 липня 1995 року створити Державну інспекцію праці Міністерства праці України<sup>8</sup>.

На виконання цієї постанови Кабінет Міністрів України створив Державну інспекцію праці (ДІП) Міністерства праці та затвердив відповідне Положення, яке визначало повноваження, права та обов'язки державних інспекторів праці (постанова Кабінету Міністрів України від 02.08.1996 р., № 906 "Про створення державної інспекції праці Міністерства праці"<sup>9</sup>).

З метою приведення структури Державної інспекції праці у відповідність до вимог Рекомендації МОП № 20<sup>10</sup>, Конвенції МОП № 81<sup>11</sup> "Про інспекцію праці у промисловості й торгівлі" (1947 р.) і підвищення ефективності її роботи, постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.2000 р., № 1351<sup>12</sup> в складі Міністерства праці та соціальної політики України на базі його структурних підрозділів (Головної державної інспекції праці та Державної експертизи умов праці України) було утворено урядовий орган державного управління — Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю (Держнаглядпраці).

У зв'язку зі зміною статусу Державної інспекції праці 29.11.2000 р. постановою Кабінету Міністрів України за № 1771 було затверджено Положення про Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю<sup>13</sup>. Згідно з Положенням до повноважень державних інспекторів праці було віднесено додаткову функцію — здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині забезпечення прав і гарантій застрахованих осіб. Чинні повноваження, права та обов'язки державних інспекторів праці визначені Положенням про Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2003 р., № 50<sup>14</sup>.

<sup>6</sup> Там само.

<sup>7</sup> Про порядок введення в дію Закону України "Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення і Кримінального кодексу України": Постанова Верховної Ради України від 15.12.1994 р. // ВВР. — 1995. — № 3. — Ст. 21.

<sup>8</sup> Кодекс законів про працю України з постатейними матеріалами (за станом законодавства та постанов Пленуму Верховного Суду України на 1 серпня 2000 р. / Відп. ред. О. П. Товстенко. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — 1024 с.

<sup>9</sup> Про створення державної інспекції праці Міністерства праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.08.1996 р. (втратив чинність) // Зібрання постанов Уряду України. — 1996. — № 16. — Ст. 432.

<sup>10</sup> Рекомендація 20 щодо загальних принципів організації систем інспекції для забезпечення втілення в життя законів і правил стосовно захисту працівників МОП від 29.10.1923 р. // Міжнародне законодавство про охорону праці. — 1997. — Том 3.

<sup>11</sup> Конвенція 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі від 11.07.1947 р. // ВВР. — 2005. — № 24.

<sup>12</sup> Про утворення Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю: Постанова КМУ від 30.08.2000 р. // ОВУ. — 2000. — № 35. — Ст. 1503.

<sup>13</sup> Про затвердження Положення про Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю: Постанова КМУ від 29.11.2000 р. (втратила чинність) // ОВУ. — 2000. — № 49. — Ст. 2122.

<sup>14</sup> Деякі питання Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю від 18.03.2003 р. // ОВУ. — 2003. — № 4. — Ст. 111.



За 10 років існування Інспекцією праці проведено значну роботу з вирішення завдань, пов'язаних із захистом трудових прав найманих працівників і застрахованих осіб. Державні інспектори праці виконують важливу соціально-економічну функцію, здійснюючи державний контроль за додержанням підприємствами, установами, організаціями та фізичними особами, які використовують найману працю, законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування, у т. ч. з таких основних питань:

- укладення трудових договорів і ведення трудових книжок;
- дотримання вимог у сфері оплати праці, гарантій та компенсацій;
- встановлення робочого часу та часу відпочинку, дотримання трудової дисципліни та матеріальної відповідальності працівників;
- укладання галузевих і регіональних угод, колективних договорів та виконання передбачених ними норм і гарантій;
- дотримання гарантій у сфері трудових відносин у разі банкрутства та приватизації підприємств;
- забезпечення права на працю жінок, молоді, інвалідів та інших категорій громадян, які потребують соціального захисту;
- відшкодування роботодавцем шкоди, заподіяної працівникові каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, пов'язаним із виконанням ним трудових обов'язків;
- надання застрахованим особам матеріальних та соціальних послуг, передбачених у зв'язку з нещасним випадком на виробництві та професійним захворюванням, які спричинили втрату працездатності, тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, у разі безробіття.

Державний контроль за станом трудових відносин виступає як реальний інструмент реалізації соціальної політики держави, становлення громадянського суспільства. Результати цієї діяльності безпосередньо впливають на вирішення болючих проблем сьогодення, насамперед погашення заборгованості із виплати заробітної плати, дотримання мінімальних гарантій в оплаті праці, легалізацію зайнятості, ліквідацію такого явища, як виплата заробітної плати у “конвертах”, виконання роботодавцями вимог законодавства про працю та державне соціальне страхування щодо осіб, які потребують соціального захисту.

Держнаглядпраці постійно здійснює контроль за дотриманням трудового законодавства з питань оплати праці, у тому числі щодо своєчасної виплати заробітної плати. Протягом I кварталу 2008 року державними інспекторами праці територіальних державних інспекцій праці Держнаглядпраці було проведено 2 192 перевірки на 1 763 підприємствах-боржниках із виплати заробітної плати. Динаміка кількості перевірок підприємств-боржників за останні роки та динаміка зниження заборгованості із заробітної плати зображені на діаграмі (рис. 1).

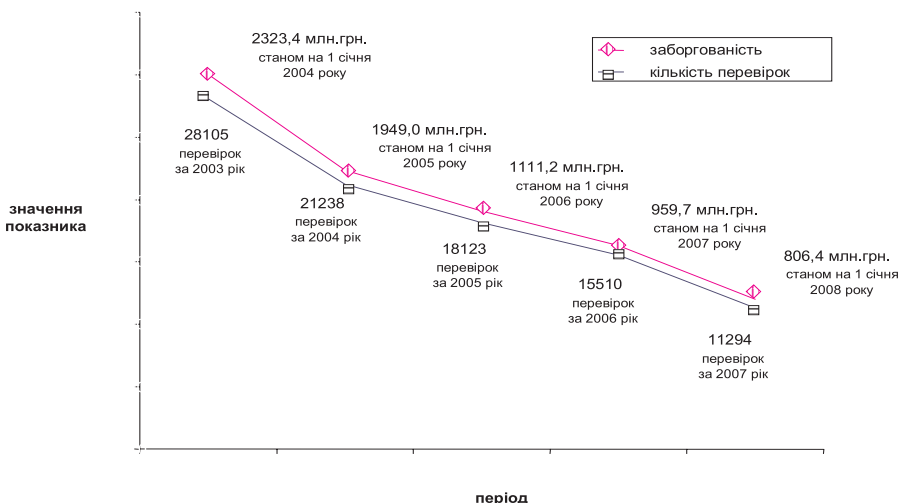


Рис. 1. Кількість перевірок підприємств-боржників та заборгованість із заробітної плати

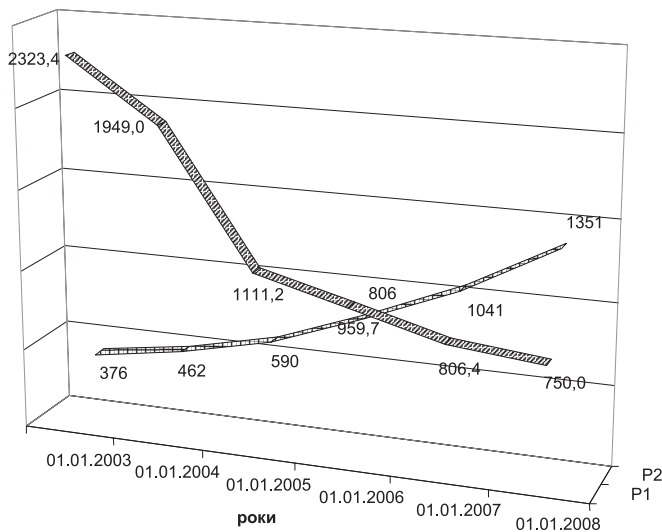


Зображене дозволяє зробити висновок, що встановилась стійка тенденція до зменшення кількості перевірок підприємств-боржників при постійному збільшенні перевірок загалом. Це пояснюється тим, що відбувається зменшення кількості підприємств-боржників та сум заборгованості із заробітної плати, крім того, в останні роки приділяється більша увага проведенню перевірок додержання законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування, під час яких досліджуються дотримання умов праці, соціальних гарантій тощо.

За результатами перевірок підприємств-боржників протягом I кварталу 2008 р. складено та передано до суду 1 667 протоколів про адміністративне правопорушення, винесено 588 постанов про накладення штрафів за невиконання законних вимог посадових осіб Держнаглядпраці щодо усунення виявленого правопорушення, матеріали 729 перевірок передано до правоохоронних органів для їх розгляду щодо притягнення до кримінальної відповідальності та направлено власникам 925 подань про притягнення посадових осіб підприємств до дисциплінарної відповідальності.

Загалом до адміністративної відповідальності притягнуто 2255 посадових осіб підприємств-боржників із заробітної плати. Загальна сума накладених судами та державними інспекторами праці штрафних санкцій становить 348 тис. грн.

Вищенаведений аналіз свідчить, що головним об'єктом контролю з боку державних інспекторів праці є своєчасна виплата заробітної плати працівникам підприємств, установ та організацій. Проте в Україні залишається ще досить великою сума заборгованості із виплати заробітної плати. Динаміка заборгованості із заробітної плати за останні роки зображена на діаграмі (рис. 2). Головне завдання, поставлене сьогодні перед Держнаглядпраці та його територіальними структурами — сприяння повному погашенню боргів із заробітної плати та недопущення їх появи в майбутньому.



**Рис. 2.** Динаміка заборгованості із заробітної плати (млн. грн.) та середньомісячної заробітної плати (грн.) у розрахунку на одного штатного працівника

Аналіз погашення заборгованості із заробітної плати в Україні станом на 1 квітня 2008 р. на підставі статистичних даних, що узагальнюються Державним комітетом статистики України (Держкомстат), свідчить, що роботу з підприємствами-боржниками із заробітної плати необхідно посилювати.

За інформацією Держкомстату станом на 1 квітня 2008 року загальна сума заборгованості із виплати заробітної плати становила 692,4 млн. гривень. За січень-березень

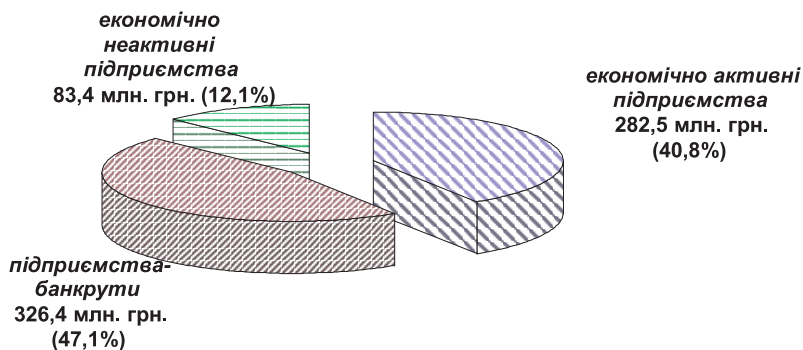


2008 року її рівень збільшився на 3,5 % або на 23,7 млн. гривень. За цей період борги зросли у 20 регіонах. Зокрема, у м. Севастополі майже — у 4 рази (1,1 млн. грн.), м. Києві — у 2 рази (7,5 млн. грн.), Волинській області — у 2 рази (на 2,6 млн. грн.), Херсонській — на 52,9% (4,5 млн. грн.), Львівській — на 38,8 % (8,8 млн. грн.), Сумській — на 35,0 % (5,9 млн. грн.), Житомирській — на 27,2 % (3,9 млн. грн.), Харківській — на 27,0 % (15,0 млн. грн.), Закарпатській — на 18,5 % (773 тис. грн.).

Протягом березня 2008 року загальна сума заборгованості з виплати заробітної плати зменшилася на 13,9 млн. грн. або на 2,0 відсотки. Разом з тим, зазначені борги зросли у 17 регіонах. Зокрема, найвищими темпами у м. Києві — на 48,9 % (4,6 млн. грн.), Волинській області — на 30,4 % (1,2 млн. грн.), Дніпропетровській — на 12,9 % (4,3 млн. грн.), Херсонській — на 11,2 % (1,3 млн. грн.), Львівській — на 9,4 % (2,7 млн. грн.), Житомирській — на 7,9 % (1,4 млн. грн.), Одеській — на 7,7 % (2,0 млн. грн.).

Співвідношення загальної заборгованості із виплати заробітної плати до фонду оплати праці за березень 2007 року становить 3,5 відсотка. Найвищий його рівень у Кіровоградській області — 8,4 %, АР Крим — 8,0 %, Харківській області — 6,2 %, Донецькій — 6,1 %, Луганській області — 5,9 %, Сумській — 5,6 %, Тернопільській — 5,6 %, Хмельницькій — 4,9 %, Херсонській — 4,5 відсотка.

Структура заборгованості із виплати заробітної плати на сьогодні виглядає наступним чином. (рис. 3).



**Рис. 3. Структура заборгованості із виплати заробітної плати (станом на 1 квітня 2008 року)**

Із загальної суми заборгованості майже 326,4 млн. грн. або 47,1 % припадає на підприємства, щодо яких здійснюється процедура відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом, та 83,4 млн. грн. або 12,1 % припадає на економічно неактивні підприємства, тобто ті, які призупинили свою виробничо-господарську діяльність у 2007 та попередніх роках.

Борги працівникам економічно активних підприємств станом на 1 квітня 2008 р. становили 282,5 млн. грн. Протягом січня-березня 2008 року названа заборгованість збільшилася на 14,9 % або на 36,7 млн. грн.

До 1 січня 2008 року зростання боргу працівникам економічно активних підприємств відбулося у 22 регіонах. Зокрема, найвищими темпами у Волинській області — у 13,4 рази (на 3,4 млн. грн.), м. Севастополі — майже у 4 рази (на 1,1 млн. грн.), м. Києві — у 3,5 рази (майже на 4,0 млн. грн.), Сумській області — у 3,3 рази (на 6,8 млн. грн.), Житомирській — у 2 рази (на 4,1 млн. грн.), Хмельницькій — на 62,6 % (на 2,1 млн. грн.), Рівненській — на 61,8 % (на 644 тис. грн.), Харківській — на 61,6 % (на 19,2 млн. грн.), Херсонській — на 50,4 % (на 1,9 млн. грн.), Івано-Франківській — на 46,3 % (на 789 тис. грн.).

Кількість працівників економічно активних підприємств, яким вчасно не виплачено заробітну плату, на 1 квітня поточного року становила 150,2 тис. осіб або 1,3 % загальної кількості працівників, зайнятих в економіці. Кожному із зазначених працівників не виплачено в середньому 1619 грн., що на 4,9 % менше середнього розміру заробітної плати за березень 2008 року.



Заборгованість із виплати заробітної плати недержавного сектора економіки становить 113,0 млн. грн. або 40,0 % від загальної суми боргу із виплати заробітної плати працівникам економічно активних підприємств.

Достатню увагу Держнаглядпраці приділяє і питанням дотримання мінімального розміру заробітної плати, що є дієвим каталізатором зростання середньої заробітної плати. У січні–березні 2008р. розмір середньої номінальної заробітної плати штатних працівників (без урахування найманих працівників статистично малих підприємств та у фізичних осіб–підприємців) становив 1618 грн., що в 3,1 раза перевищує рівень мінімальної заробітної плати (515 грн.) та у 2,6 раза — рівень прожиткового мінімуму для працездатної особи (633 грн.). При цьому порівняно з відповідним періодом 2007 р. середня заробітна плата збільшилась на 39,4 відсотка.

Реальна заробітна плата у січні-березні 2008 р. збільшилась порівняно з відповідним періодом минулого року на 13,3 %.

В Україні за останні роки темпи зростання реальної заробітної плати виявляються значно вищими за темпи приросту продуктивності праці. За 2000-2006 роки середньорічні темпи приросту реальної заробітної плати становили 19,2 %, а темпи приросту продуктивності праці, визначені за ВВП, — 7,2 %, тобто в 2,7 раза нижче. Співвідношення між темпами зростання продуктивності праці та реальною заробітною платою є однією з основних макроекономічних пропорцій. Керівництво виконавчої влади, економічних міністерств мають розуміти, що в нормальних економічних умовах, можливо лише за винятком короткочасних періодів, граничні темпи зростання реальної заробітної плати та реальних доходів не повинні перевищувати реальні темпи зростання продуктивності праці як в економіці загалом, так і в її основних галузях. Проте, на нашу думку, така диспропорція склалась через традиційно низьку частку заробітної плати у вартості продукції, тому тут потрібна кореляція процесів вирівнювання.

Держнаглядпраці через ефективне здійснення державного контролю за станом трудових відносин, зокрема і через опосередкований контроль за укладанням галузевих і регіональних угод, колективних договорів та виконання передбачених ними норм і гарантій, впливає на взаємовідносини між роботодавцями та найманими працівниками, а від цього у першу чергу залежить ефективність самих підприємств і економіки в цілому.

В умовах посилення глобалізаційних процесів підвищення ефективності використання трудових ресурсів є стратегічною метою української держави для забезпечення сталих темпів економічного зростання та забезпечення належного рівня її конкурентоспроможності, а отже досягнення високих стандартів життя, піднесення добробуту громадян, усебічного розвитку суспільства.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою європейської інтеграції та права  
Львівського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 11 від 15 травня 2008 року)*

