

REFORM OF BODIES OF STATE CONTROL AND SUPERVISION OVER THE OBSERVANCE OF LABOR LEGISLATION AT THE PRESENT STAGE OF DEVELOPMENT OF UKRAINE

Chornaya K.P.

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

К.П. Чорна

*заступник завідувача кафедри комерційного та трудового права
Інституту права імені Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом,
кандидат юридичних наук*

Постановка проблеми. З розвитком ринкових відносин роботодавці прагнуть досягти найбільших прибутків усіма можливими способами, при цьому, все частіше порушуючи права працівників – не виплачують у повному розмірі заробітну плату, економлять на засобах охорони праці, не додержуються графіку відпусток та ін. Основним завданням органів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю є недопущення порушень конституційних прав громадян на працю та охорону праці. В той же час, в сучасних умовах кризового розвитку України, держава, підтримуючи економіку та стимулюючи підприємства до розвитку, намагається обмежити своє втручання в їх діяльність, що призводить до безконтрольності роботодавців. Прийняття нової редакції Трудового кодексу України також є проблемним, адже він повинен містити норми, що поєднують економічну вигоду для роботодавців і додержання прав та інтересів працівників. Тому, важливо на сьогодні знайти саме ту модель державного регулювання сфери праці, що буде сприятлива для всіх суб'єктів трудових правовідносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню ролі, задач, функцій органів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю приділяли увагу вчені-теоретики та практики трудового права, які погоджуються в необхідності змін в сучасній системі контролюючих органів. Зокрема, вагомими напрацюваннями в цьому питанні належать таким вченим, як: Г.М. Біла, В.С. Венедіктов, Н.Г. Воропаєва, В.М. Гарашук, Н.В. Дараганова, А.О. Замченко, М.І. Іншин, Т.І. Костилева, Г.В. Подгорна, Є.М. Попович, С.М. Прилипка, О.М. Ярошенко та ін.

Метою статті є аналіз ролі й функцій органів державного контролю та нагляду за додержанням законодавства про працю в умовах проведення адміністративної реформи і скорочення контролюючих органів, визначення переліку таких органів та основних недоліків в їх діяльності, дослідження зарубіжного досвіду діяльності контролюючих органів за додержанням трудового законодавства.

Основні результати дослідження. Державна система органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства відзначається наявністю суворо регламентованих повноважень, монополією держави на виконання суб'єктами даної системи своїх функцій [1, с.733]. На сьогодні одним із найперших питань, що планується вирішити в нашій країні – це реформування діючих державних органів, які мають контрольно-наглядові функції. При цьому, реформування визначають як цілісний процес, що включає програму дій для вирішення системних проблем з метою унеможливлення їхнього виникнення у майбутньому, як цілеспрямовану діяльність державного апарату щодо рішучого перетворення управлінської влади, результатом якої мають стати якісні зміни в системі органів виконавчої влади з урахуванням змін в об'єктах управління та формі держави [2]. Сфера праці не залишається осторонь цієї проблеми, адже і в ній задіяні різнорівневі органи влади, функції яких часто збігаються, а іноді й суперечать одна одній. Крім того, питання реформування взагалі системи трудових правовідносин в Україні є необхідністю. Тому варто визначити роль, яку на сьогодні відіграють органи державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

Сфера праці на сьогодні в нашій державі залишається однією з найменш законодавчо врегульованих сфер, а стан нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства знаходиться на мінімальному рівні. Але ж, трудове законодавство України передбачає низку обов'язків для всіх суб'єктів трудових правовідносин та відповідальність за їх невиконання. Кодекс законів про працю України передбачає, що державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють наступні органи: 1) у сфері праці – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; 2) у сфері охорони праці – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки; центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної безпеки; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної безпеки; центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення; місцеві державні адміністрації [3]. І хоча на цей час деякі органи вже юридично ліквідовано, однак вони продовжують виконувати свої функції. Так, Т.І. Костилова класифікувала органи державної влади як суб'єкти контролю дотримання законодавства про працю на три групи: (а) які здійсню-

ють контроль дотримання суто законодавства про працю (Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державна інспекція України з питань праці); (б) які здійснюють контроль дотримання суміжного з трудовим законодавства і при цьому, безпосередньо впливають на трудові відносини роботодавця та працівника (Міністерство соціальної політики України; Державна санітарно-епідеміологічна служба України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна інспекція ядерного регулювання України); (в) які здійснюють широке коло повноважень в усіх сферах суспільних відносин (місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування) [6, с.354]. Ю.П. Дмитренко зазначає, що у змісті більшості спеціальних законів, що стосуються окремих інститутів трудового права («Про оплату праці», «Про охорону праці», «Про відпустки» тощо), містяться норми про контроль за додержанням відповідного закону. Наприклад, згідно з ст. 35 Закону України «Про оплату праці» контроль за додержанням законодавства про оплату праці на підприємствах здійснюють: 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю; 2) органи доходів і зборів; 3) професійні спілки та їх об'єднання [5, с.462, 6, с. 35]. В Україні діяла і діє досить велика кількість органів, що виконують контрольні-наглядові функції у сфері праці.

Останній рік відзначився численними реформами органів державної влади, скороченням їх кількості та оптимізацією їх діяльності. Сфера нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю також зазнала змін. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України, прийнятої у вересні 2014 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», створюється Державна служба України з питань праці, яка буде виконувати функції Державної інспекції з питань праці та Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки, а також функції з реалізації державної політики у сфері гігієни праці та функції із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників [7]. Першим кроком у скороченні органів нагляду за додержанням трудового законодавства також стало прийняття нової редакції Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014, яким виключено ч.3 ст.259 КЗпП України в якій йшлося, що «вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів про працю здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами» [8].

Наступним кроком стало прийняття Кабінетом Міністрів України Постанови від 11.02.2015 № 96 «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці», яка буде єдиним органом у сфері контролю та нагляду за законодавством про працю. Так, згідно із зазначеним Положенням, Державна служба з питань праці буде реалізувати державну політику у сферах: промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою

втратаю працездатності, на випадок безробіття в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [9].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 100 «Про утворення територіальних органів Державної служби з питань праці та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України», територіальні органи Державної служби з питань праці утворюються шляхом злиття територіальні органи Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки і Державної інспекції з питань праці. В цій Постанові зазначається, що останні продовжують виконувати свої повноваження до передачі таких повноважень територіальним органам Державної служби з питань праці (далі – Держслужби з питань праці) [10]. Але фактично повноваження Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки і Державної інспекції з питань праці та інших органів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю не передані до новоутвореної Держслужби з питань праці. Тобто, дана установа існує тільки на папері.

Необхідно відзначити, що вчені неодноразово досліджували питання щодо реформування органів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. Так, Н.В. Дараганова вважає центральним і головним органом Державну інспекцію з питань праці та зазначає, що, результати діяльності Держпраці України реально впливають на вирішення питань щодо стану охорони в Україні та контролем за додержанням трудового законодавства (у тому числі й щодо своєчасної виплати заробітної плати) [11, с.46]. Є.М. Попович пропонує главу вісімнадцяту Кодексу законів про працю України доповнити окремою статтею за назвою «Державна інспекція праці». Частина перша даної статті повинна визначити, що державна інспекція – це єдина централізована система державних органів, здійснюючих контроль за дотриманням трудового законодавства та інших нормативно-правових актів, що містять норми трудового права. В частині другій вказати, що керівником державної інспекції є Головний державний інспектор праці – заступник Міністра праці та соціальної політики [12, с.16]. Вчені наголошують на визначальній ролі Державної інспекції з питань праці України в системі органів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю України. Проте, сьогодні законодавець значно удосконалив цей підхід та створив якісно новий орган – Державну службу з питань праці, об'єднавши повноваження всіх органів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю і значно розширивши її повноваження.

Зміни в діяльності органів нагляду та контролю законодавства про працю слід проводити поступово, починаючи з вирішення значної кількості існуючих проблем в їх функціонуванні. Г.М. Біла наголошує на проблематиці в кадровому складі поки що діючих контролюючих органів. Так, в Україні підбір на посаду державного інспектора праці здійснюється на конкурсній основі відповідно до Закону України «Про державну службу». При цьому особи, які пройшли конкурсний відбір, не проходять спеціальної підготовки з питань, якими повинен володіти саме державний інспектор праці. В нашій державі не

існує навчальних закладів, які готували б фахівця, що одночасно ґрунтовно володіє юридичними, економічними та бухгалтерськими знаннями. Таким чином, основні необхідні знання та навички державний інспектор праці отримує в процесі своєї роботи на короткотермінових семінарах та нарадах, що проводяться територіальними державними інспекціями праці, як правило, один раз на місяць. Також, при укладанні трудового договору державні інспектори праці проходять короткострокове стажування (один-два тижні) під керівництвом інспектора, який має досвід роботи, або під керівництвом керівника відділу. В діяльності інспекторів праці можна відзначити низку проблемних моментів. Повсякденна праця інспекторів ускладнюється відсутністю необхідних технічних засобів, зокрема, фото- та відеотехніки, портативних комп'ютерів, транспортних засобів тощо. Серед вітчизняних ВНЗ немає жодного, який би готував спеціалістів в галузі контролю та нагляду за дотриманням законодавства про працю. Очевидним є недостатній рівень заробітної платні, що отримують інспектори праці [13, с.139]. Як вважає Н.В. Дараганова, до проблемних питань в діяльності інспекцій праці належать: надмірна завантаженість інспекторів праці; обмежений кадровий потенціал та недостатнє матеріально-технічне забезпечення Держпраці України; і брак необхідних технічних засобів для повсякденної праці інспекторів; відсутність мотивації до праці внаслідок досить скромної заробітної платні інспекторів праці; обмежені можливості для кар'єрного просування інспекторів; поширення нових форм зайнятості, що ускладнюють завдання інспекторів; відсутність належної кваліфікації інспекторів праці тощо [11, с.44].

Не можливо не погодитись із Г.В. Подгорною, що контрольна діяльність в сфері забезпечення законності при регулюванні й реалізації суспільно-трудова відносин буде ефективною якщо: а) здійснюватиметься в рамках конкретних нормативних приписів; б) матиме регулярний характер; в) проводитиметься своєчасно й оперативно; г) охоплюватиме найбільш важливі питання; д) поширюватиметься на всі служби, органи і підрозділи підконтрольних органів; є) буде об'єктивною, повною, результативною. Система нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства повинна будуватися на засадах пріоритетності прав людини та громадянина й гласності. Важливо будувати таку систему за відсутності залежності органів нагляду та контролю від власника або уповноваженого ним органа, на засадах демократизму. Така незалежність дозволить органам нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю приймати більш обґрунтовані рішення відповідно до чинного законодавства [1, с.734].

Аналізуючи погляди вчених на процес реформування органів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, можна зробити висновок, що майже всі науковці погоджуються в доцільності створення одного контролюючого органу. Але крім об'єднання функцій, при реформуванні органів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, слід звернути увагу на принципи пріоритетності прав людини та громадянина й гласності, на удосконалення кадрового і матеріального забезпечення новоствореної Державної служби з питань праці.

Розглядаючи проблематику проведення реформи органів нагляду й контролю за додержанням трудового законодавства слід звернутися до аналогічного закордонного досвіду. Однією з найбільш ефективних Інспекцій праці є та, що працює у Польщі. В цій країні використовуються всі доступні форми спілкування, включаючи Інтернет. У всіх організаційних одиницях інспекції праці запроваджена система безкоштовних юридичних консультацій (у тому числі в електронній формі й по телефону). У своїй роботі державна інспекція праці Республіки Польща тісно співпрацює з органами громадського контролю за додержанням законодавства про працю. Так, на підприємствах з кількістю працюючих понад 100 та більше осіб утворюються комісії чи служби безпеки і гігієни праці, до складу яких входять представники роботодавця та найманих працівників [13, с.138].

Контроль за забезпеченням безпечних та здорових умов праці у Франції здійснює інспекція праці, функціональні обов'язки інспекції праці об'єднані в одну інспекційну систему в державному департаменті, що входить до складу Міністерства праці, або міжгалузеву інспекцію праці, діяльність якої координується Міністерством праці. За таких умов спостерігається тенденція до запровадження сильних, належним чином організованих, узгоджених, сталих, ефективних та результативних послуг, що надаються інспекціями праці. Цей орган не має права безпосередньо притягати до відповідальності винного підприємця, а повинен звертатися в судові органи. Також, інспектори праці не можуть самі при надзвичайних обставинах тимчасово закрити підприємства або видавати обов'язкові накази. У цьому випадку інспектори повинні звернутися до суду, що розглядає таке звернення в прискореному порядку [14, с.405].

В таких європейських країнах як: Данія, Іспанія, Люксембург, Італія, Німеччина, Франція, Болгарія, Фінляндія, Нідерланди, Норвегія функціональні обов'язки інспекції праці об'єднані в одну інспекційну систему в державному департаменті, що входить до складу Міністерства праці, або міжгалузеву інспекцію праці, діяльність якої координується Міністерством праці. За таких умов спостерігається тенденція до запровадження сильних, належним чином організованих, узгоджених, сталих ефективних та результативних послуг, що надаються інспекціями праці. Все ще існують організаційні проблеми на вищому рівні, але є кращі можливості розв'язувати такі проблеми. У зв'язку з цим велика кількість ефективних інспекцій праці обирає саме цю модель [15, с.136].

Досвід країн з розвинуеною економікою свідчить про те, що успішні органи нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства характеризуються такими ознаками: 1) всі функції об'єднані в одному контролюючому органі; 2) високий рівень матеріального забезпечення та технологічного устаткування; 3) спілкування з громадськістю, доступність; 4) основна мета діяльності інспекцій праці – запобігання порушенням трудового законодавства.

Більшість країн вже впроваджують новітні технології та методики нагляду та контролю, застосовуючи численні досягнення науки і техніки на своєму прикладі показують їх дієвість. Крім того, значна кількість наглядово-контрольних органів вносить плутанину в діяльність всього механізму. Таким

чином, для покращення ситуації, що склалася, існує гостра необхідність в удосконаленні правового регулювання діяльності органів нагляду та контролю, враховуючи досвід зарубіжних країн та приведення національного законодавства до міжнародних стандартів [16, с.104]. На підставі проаналізованого матеріалу, вважаємо, що крок до зосередження функцій всіх органів нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства в одному органі – Державній службі з питань праці є вдалим. Завдяки проведенню таких змін можливо значно удосконалити проблемні моменти, зробити існуючу систему контролю за додержанням трудового законодавства більш прозорою та усунути дублювання функцій контролюючих органів. Але є певні недоліки, що ускладнюють настання позитивних змін. А саме, до реформування інспекції праці слід підходити комплексно, застосовуючи досвід зарубіжних країн, удосконалюючи матеріальну, технічну та інформаційну базу. При створенні Державної служби з питань праці необхідно застосовувати сучасні підходи до вирішення проблем у відповідній сфері, потребує удосконалення нормативно-правова база у сфері контролю за додержанням трудового законодавства, діяльність служби повинна базуватися на новітніх наукових дослідженнях та соціологічних опитувань. Без комплексних змін запланована реформа та скорочення контролюючих органів може залишитись лише формальною зміною назв.

Висновок. Таким чином, за останній рік відбулися значні зміни у сфері реформування органів державної влади, та, зокрема, органів, що здійснюють нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю. Сьогодні фактично скасовані повноваження органів прокуратури з нагляду за додержанням законодавства про працю, майже створено єдиний орган нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. Але процес реформування органів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю триває, він повинен бути більш ефективний та урахувати всі попередні недоліки, тому попереду необхідно зробити ще багато кроків щодо удосконалення системи нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Подгорна Г.В.* Щодо системної організації діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства [Електронний ресурс] / Г.В. Подгорна // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 731-735. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2010_4_116.pdf.
2. *Кульчій І.О.* Сутність понять «реформування» і «оптимізація» та їх застосування в системі виконавчої влади України / І.О. Кульчій [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/7_NND_2009/Gosupravlenie/42603.doc.htm.
3. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р., № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
4. *Костишева Т.І.* Суб'єкти контролю за дотриманням законодавства про працю / Т.І. Костишева // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2012. – № 25. – С. 349-356.

5. *Дмитренко Ю.П.* Трудове право України: [підручник] / Ю.П. Дмитренко. – К. : ЮрінкомІнтер, 2009. – 624 с.
6. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 № 108/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 / Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.
8. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
9. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: Постанова КМУ від 11.02.2015 № 96 / Офіційний вісник України. – 2015. – № 21. – С. 201.
10. Про утворення територіальних органів Державної служби з питань праці та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України Постанова КМУ від 11.02.2015 № 100 / Офіційний вісник України. – 2015. – № 21. – Ст. 586.
11. *Дараганова Н.В.* Державна інспекція України з питань праці як один із основних елементів системи державного управління питаннями охорони праці / Н.В. Дараганова // Юридична наука. – 2014. – № 1. – С. 40-46.
12. *Попович Є.М.* Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Нац. ун-т внутр. справ / Є.М. Попович. – Х., 2003. – 20 с.
13. *Біла Г.М.* Проблеми в реалізації державної політики нагляду за дотриманням законодавства / Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 1. – С. 135-139.
14. *Небоженко К.В.* Досвід європейських країн у сфері реалізації права на здорові та безпечні умови праці / К.В. Небоженко // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 27. – С. 405-414.
15. *Біла Г.М.* Діяльність інспекцій праці за кордоном: досвід для України / Г.М. Біла // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2011. – № 3 (7). – С. 122-126.
16. *Воропаєва Н.Г.* Державний та громадський нагляд і контроль за додержанням законодавства про охорону праці / Н.Г. Воропаєва // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 99–105. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_19.pdf.

Чорна К.П. Реформування органів державного контролю та нагляду за додержанням законодавства про працю на сучасному етапі розвитку України

Статтю присвячено аналізу ролі та функцій органів державного контролю та нагляду за додержанням законодавства про працю в умовах проведення адміністративної реформи й скорочення контролюючих органів. Охарактеризовано перелік таких органів, названо основні недоліки в їх діяльності. Досліджено зарубіжний досвід діяльності контролюючих органів за додержанням трудового законодавства.

Ключові слова: *контроль, нагляд, законодавство про працю, інспекція праці, Державна служба з питань праці, реформування органів, додержання законодавства про працю.*

Черная Е.П. Реформирование органов государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства о труде на современном этапе развития Украины

Статью посвящено анализу роли и функций органов государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства о труде в условиях проведения административной реформы и сокращение контролирующих органов. Охарактеризован перечень таких органов, названы основные недостатки в их деятельности. Исследован зарубежный опыт деятельности контролирующих органов за соблюдением трудового законодательства.

Ключевые слова: контроль, надзор, законодательство о труде, инспекция труда, Государственная служба по вопросам труда, реформирование органов, соблюдения законодательства о труде.

Chornaya K.P. Reform of bodies of state control and supervision over the observance of labor legislation at the present stage of development of Ukraine

This article analyzes the role and functions of state control and supervision over the observance of labor legislation in terms of administrative reform and the reduction of regulatory authorities. The author describes a list of such bodies, called the major shortcomings in their activities. In this article studied foreign experience of regulatory bodies of compliance with labor legislation.

Keywords: control, supervision, labor legislation, labor inspection, the State Service for Labour, reforming agencies, compliance with labor legislation.

Стаття надійшла до редакції 19.06.2015.