

СВИТЕНОК М. І.,
старший викладач кафедри філософії
та соціально-гуманітарних дисциплін
(Чернігівський національний
технологічний університет)

УДК 349.2:35

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПРАЦІ ПО НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

Висвітлено питання правового регулювання діяльності Державної інспекції України з питань праці як органу, який здійснює державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю. Проаналізовано положення актів трудового законодавства України та зарубіжних країн. Зроблено відповідні висновки щодо вдосконалення трудового законодавства.

Ключові слова: *правове регулювання, державний нагляд і контроль у сфері праці, Державна інспекція України з питань праці, трудове законодавство.*

Освещены вопросы правового регулирования деятельности Государственной инспекции Украины по вопросам труда как органа, который осуществляет государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. Проанализированы положения актов трудового законодательства Украины и зарубежных стран. Сделаны соответствующие выводы по совершенствованию трудового законодательства.

Ключевые слова: *правовое регулирование, государственный надзор и контроль в сфере труда, Государственная инспекция Украины по вопросам труда, трудовое законодательство.*

The questions of legal regulation of activity of the State inspection of Ukraine concerning work as the body which makes the state supervision and control of observance of the legislation on work are elucidated in the article. Provisions of acts of the labor legislation of Ukraine and foreign countries are analyzed. The corresponding conclusions on improvement of the labor legislation have been done.

Key words: *legal regulation, the state supervision and control in the work sphere, the State inspection of Ukraine concerning work, the labor legislation.*

Вступ. Відповідно до ст. 43 Конституції України, кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці [1]. Цей принцип передбачає наявність та функціонування на підприємствах, в установах і організаціях системи охорони праці, проте адміністрація не завжди приділяє їй належну увагу. Недостатня ж увага до питань здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю призводить до загострення багатьох проблем, серед яких: виробничий травматизм, високий рівень професійної захворюваності, значний рівень нелегальної зайнятості, поширеність виплат зарплатні «у конвертах», порушення трудових прав таких категорій працівників, як жінки, інваліди, неповнолітні особи тощо. Ці негаразди, у свою чергу, знижують рівень соціальної захищеності громадян, негативно впливають на підвищення соціальної безпеки суспільства, врешті-решт призводять до зниження конкурентоспроможності української економіки.

Одним із важливих аспектів діяльності держави у сфері праці є правове регулювання діяльності державних органів, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю. Державні органи нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю діють на підставі наступних положень законів України. Так, ст. 259 КЗпП України передбачено, що нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють уповноважені органи, які не залежать у своїй діяльності від власника або уповноваженого ним органу [2]. У ст. 35 Закону України «Про оплату праці» зазначено, що контроль за додержанням законодавства про оплату праці на підприємствах у межах наданих повноважень здійснює, поряд з іншими органами, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю [3]. Статтею 27 Закону України «Про відпустки» також зазначено, що нагляд за додержанням законодавства про відпустки здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, а також іншими уповноваженими на це державними органами [4]. Серед останніх слід виокремити Державну інспекцію України з питань праці (далі – Держпраці), створену за Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [5].

Держпраці виконує важливу соціальну функцію, здійснюючи державний нагляд і контроль за дотриманням підприємствами, установами, організаціями та фізичними особами, які використовують найману



працю, законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Результати цієї діяльності безпосередньо впливають на вирішення таких проблем, як виплата заборгованої заробітної плати, дотримання мінімальних гарантій оплати праці та реалізації найманими працівниками своїх трудових прав.

Проблемами правового регулювання діяльності Державної інспекції України з питань праці з погляду трудового права займалися С.І. Дворник [6], Г.О. Замченко [7], В. Л. Костюк [8], Є.М. Попович [9], А.М. Слюсар [10] та інші. Аналіз робіт вказаних авторів свідчить про те, що проблеми правового статусу Державної інспекції України з питань праці розглядаються в межах досліджень нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю.

Постановка завдання. Метою цієї наукової статті є науково-теоретичне дослідження правового регулювання діяльності Державної інспекції України з питань праці, яка здійснює державний нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю з позицій сьогодення.

Результати дослідження. В умовах проведення в Україні новітньої кодифікації трудового законодавства та ухвалення Трудового кодексу України, проблема підвищення ефективності діяльності Державної інспекції України з питань праці значно зростає як важлива складова становлення ефективної моделі сучасної доктрини трудового права та трудового законодавства.

Нормативно закріплене визначення Державної інспекції України з питань праці міститься у Положенні від 6 квітня 2011 року [11]. Згідно з ним, Держпраці є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України.

Держпраці є правонаступником прав та обов'язків Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю – урядового органу, що діяв у системі Міністерства праці та соціальної політики України. Цей орган був ліквідований постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. № 346 «Про ліквідацію урядових органів». Таке повноваження надано урядом Указом Президента України № 1085/2010, згідно з п. 4 ст. 7 якого йому доручено вжити заходів щодо ліквідації урядових органів в системі центральних органів виконавчої влади.

На Державну інспекцію України з питань праці покладені такі основні завдання:

- реалізація державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю;
- реалізація державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення;
- реалізація державної політики з питань контролю за додержанням законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб;
- розроблення та внесення пропозицій щодо формування державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, зайнятість населення, а також законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

Таким чином, Держпраці має право здійснювати як нагляд, так і контроль. Проте в Положенні про Державну інспекцію з питань праці, як правильно підкреслює І.Д. Шумляєва, функції нагляду та контролю не розмежовуються. Для правильного здійснення покладених завдань необхідно провести чітке розмежування між наглядовими та контрольними функціями Держпраці. Таке розмежування повинно здійснюватися відповідно до виду діяльності, що проводиться органом. Наглядова діяльність здійснюється тоді, коли вона пов'язана із втручанням у діяльність підприємств, установ, організацій та фізичних осіб-роботодавців, якщо ж має місце притягнення винних посадових осіб до відповідальності, то тут слід говорити про реалізацію контрольних повноважень цього органу [12, с. 6, 7].

В цілому правове регулювання діяльності Державної інспекції України з питань праці передбачено:

- Конвенцією Міжнародної організації праці № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі (1947), ратифікованою Законом України від 8 вересня 2004 року [13];
- Конвенцією Міжнародної організації праці № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві (1969), ратифікованою Законом України від 8 вересня 2004 року [14];
- Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року [15];
- Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2010 року № 1059 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності суб'єктами господарювання у частині додержання вимог законодавства про працю та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» [16];



– Положенням про Державну інспекцію України з питань праці, затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 386;

– Порядком проведення перевірок посадовими особами Державної інспекції України з питань праці та її територіальних органів, затвердженого наказом Міністерства соціальної політики України від 2 липня 2012 року № 390, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України від 30 липня 2012 р. за № 1291/21603 [17].

Відповідно до п. 2 Положення про Державну інспекцію України з питань праці Держпраці України у своїй діяльності керується Конституцією України та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства соціальної політики України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України та Міністра.

Порівнюючи статус державної інспекції з питань праці в країнах СНД, слід зазначити, що відповідно до ст. 354 Трудового кодексу РФ, федеральна інспекція праці – єдина централізована система державних органів, які здійснюють нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства та інших нормативних правових актів, що містять норми трудового права на території Російської Федерації. Відповідно до ст. 20 Федерального закону РФ «Про основи охорони праці в Російській Федерації», державний контроль і нагляд за дотриманням вимог охорони праці здійснюється федеральною інспекцією праці при Міністерстві праці і підвідомчими їй державними інспекціями праці по суб'єктах РФ.

Ми погоджуємось з думкою В.Л. Костюка про те, що трудо-правові повноваження Держпраці мають універсальний характер, у частині поширення на увесь спектр трудових правовідносин і тому доцільним є використання досвіду Російської Федерації, у якій Федеральна інспекція праці здійснює державний нагляд за дотриманням законодавства про працю та охорону праці у зв'язку з чим він пропонує створити єдину державну службу з питань державного нагляду у сфері праці [8, с. 6, 8].

Ефективність застосування трудового законодавства значною мірою залежить від діяльності інспекції праці. І.Я. Кисельов, порівнюючи роботу інспекцій праці в різних країнах, зазначає, що на практиці інспекції праці часто безсила що-небудь зробити з таких причин:

- 1) недостатні покарання за дії, що перешкоджають роботі інспекторів;
- 2) складна процедура застосування законодавства;
- 3) недостатньо повноважень інспекції праці, зокрема, у багатьох випадках інспекція позбавлена права притягати до відповідальності винного підприємця, а повинна звертатися в адміністративні або судові органи;
- 4) невелика чисельність працюючих в інспекції праці [18, с. 218].

Відповідно до п. 6 Положення про Державну інспекцію України з питань праці Держпраці України для виконання покладених на неї завдань має право видавати в установленому порядку роботодавцям, суб'єктам господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні в Україні, здійснюють наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця, а також фондам загальнообов'язкового державного страхування, обов'язкові до виконання приписи щодо усунення порушень законодавства про працю, законодавства про зайнятість населення, законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування щодо призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

Аналогом припису про усунення порушень у сфері трудового законодавства у Великобританії є норма Закону 1974 року, відповідно до якої на особу, винну у скоєнні правопорушення, покладається зобов'язання протягом певного часу виправити ситуацію, що виникла в результаті такого порушення закону [19, с. 427]. Такий наказ може бути винесений як на додаток до покарання, встановленого за таке правопорушення, так і замість нього.

На стадії встановлення фактичних обставин справи виділяються підстави виникнення правозастосовчого процесу та ознаки застосування норм трудового права, які поділяються на: 1) необхідні і 2) можливі [20, с. 40]. Винесення державними інспекторами праці приписів відноситься до обставин, які пов'язані з обов'язком територіальних органів Держпраці здійснювати владні функції в правозастосовчому процесі (порушення положень трудового законодавства тягне за собою обов'язок державного інспектора видати припис про усунення виявлених порушень).

Держпраці України також має права складати у випадках, передбачених законом, протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення, що відповідають вимогам Кодексу України про адміністративні правопорушення. Одним із видів адміністративного стягнення є накладання Держпраці України у межах своїх повноважень штрафів за порушення вимог трудового законодавства. Слід зазначити, що з-поміж країн Європи Україна має найнижчі штрафи за порушення законодавства про працю. Розмір санкції за невиконання норм трудового законодавства може становити мінімум 510 грн., а максимум 850 грн. [21]. За умови, що порушник не виконав вимог державного інспектора праці усунути вже виявлене порушення, йому загрожує штраф від 850 до 1700 грн. У цей же час, наприклад, у країнах Східної Європи міні-



мальні штрафні санкції за не оформлення трудового договору становлять від 8,3 тис. грн. у Болгарії до 100 тис. грн. у Чехії [22].

На сьогодні дискусії про правовий статус Державної інспекції України з питань праці пов'язані в першу чергу з суперечностями в чинному законодавстві, яке регулює державний нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства та інших нормативно-правових актів, що містять норми трудового права. Перед правозастосовником постає багато проблем.

По-перше, відповідно до п. 8 рекомендацій до Конвенції МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі, у функції інспекції праці не входить виступ як посередника чи арбітра під час вирішення трудових спорів. Крім того, ст. 221 Кодексу Законів про працю України відносить до органів з розгляду індивідуальних трудових спорів тільки комісію по трудових спорах і суд. Таким чином, виходячи з існуючого правового становища, Держпраці України не може виступати органом з розгляду трудового спору. На наш погляд, необхідно надати право інспекторам Держпраці давати обов'язкові приписи для роботодавця тільки у випадках, коли факт порушення прав працівника абсолютно очевидний (інакше – коли відсутній спір про право).

Слід також зауважити таку особливість органу з розгляду трудового спору – він не має права розглядати справи за власною ініціативою. Припис же інспектор Держпраці може винести роботодавцю без звернення сторін до інспекції з питань праці та при відсутності спору між працівником і роботодавцем. Вважаємо, що на Держпраці України має поширюватися правило, згідно з яким заяви до інспекції мають подаватися з дотриманням строків, передбачених для звернення працівника до суду за вирішенням трудового спору. КЗпП України в статтях 225, 233 встановив терміни звернення працівників до комісії по трудових спорах та суду, однак такі строки не передбачені для звернення до державної інспекції праці, що призводить до можливості подання до Держпраці України скарг і заяв річної і більш тривалої давності.

По-друге, необхідно відзначити, що Держпраці України надає істотну допомогу громадянам у захисті їх трудових прав і таким чином знімає частину навантаження з судів внаслідок полегшеної процедури розгляду правопорушень у сфері трудових прав. Законодавство наділяє інспектора Держпраці України повноваженнями щодо врегулювання розбіжностей у сфері трудових відносин, щоб не доводити конфлікти до трудового спору. На наш погляд, заслугоує на підтримку ідея, висловлена О.М. Ярошенко [23], Г.І. Чанишевою [24] та іншими представниками науки трудового права про створення в Україні спеціалізованих трудових судів. Це дозволить державі найбільш повною мірою гарантувати захист трудових прав найманих працівників. Вирішуючи трудові спори, вони, як ніякий інший юрисдикційний орган, зможуть повною мірою використовувати всі правові засоби і способи, спрямовані на вирішення цих суперечок. У цьому зв'язку можна було б запропонувати врегулювати на законодавчому рівні запобігання можливих конфліктів та порушення прав працівників як одного з основних завдань Державної інспекції України з питань праці.

По-третє, відповідно до ч. 2 ст. 259 КЗпП України центральні органи виконавчої влади здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у їх функціональному підпорядкуванні. Отже, КЗпП України не регулює державний нагляд і контроль за діяльністю фізичних осіб-підприємців. У той час як Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» поширює свою діяльність на Держпраці України, а також діє і щодо фізичних осіб-підприємців.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновки про те, що необхідно надати право інспекторам Держпраці видавати обов'язкові приписи для роботодавця тільки у випадках, коли факт порушення прав працівника абсолютно очевидний, тобто коли відсутній спір про право. Необхідно до основних завдань Державної інспекції України з питань праці додати завдання щодо вжиття заходів по запобіганню можливих конфліктів та порушення прав працівників та закріпити його на законодавчому рівні. Крім того, вважаємо за доцільне передбачити в новому Трудовому кодексі України здійснення державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю не тільки на підприємствах, в установах і організаціях, але й у фізичних осіб-підприємців, які використовують найману працю. З цією метою запропонувати внести до проекту Трудового кодексу України відповідну статтю, виклавши її в такій редакції: «Державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю, у всіх роботодавців на території України здійснюють органи Державної інспекції України з питань праці».

Список використаних джерел:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс законів про працю України : затверджений Законом УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.
3. Про оплату праці : Закон України від 24 березня 1995 р. № 108/95– ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 17. – Ст. 23.
4. Про відпустки : Закон України від 15 листопада 1996 р. № 504/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 2. – Ст. 4.



5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
6. Дворник С. І. Правове регулювання Діяльності органів державного нагляду за додержанням законодавства про працю в сучасних умовах реформування трудового права України / С. І. Дворник // Трудове законодавство: шляхи реформування : матеріали II Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Харків, 12 квіт. 2013 р.) ; за заг. ред. К. Ю. Мельничук / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2013. – С. 156-159.
7. Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / А. О. Замченко // Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 20 с.
8. Костюк В. Л. Правосуб'єктність органів, які здійснюють державний нагляд у сфері праці: науково-правовий аспект [Електронний ресурс] / В. Л. Костюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2012. – № 1(5). – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n1/12kvlnpa.pdf>.
9. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Є. М. Попович ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 20 с.
10. Слюсар А. М. Правовий статус суб'єктів трудового права: теоретико-правовий аспект : монографія / А. М. Слюсар. – Х. : ФІНН, 2011. – 336 с.
11. Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці : Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 386/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 19 квіт. (№ 71).
12. Шумляєва І. Д. Проблеми нормативно-правового регулювання державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства / І. Д. Шумляєва // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2(40). – С. 1-8.
13. Офіційний вісник України. – 2004. – № 39. – Ст. 2570.
14. Офіційний вісник України. – 2004. – № 39. – Ст. 2571.
15. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
16. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності суб'єктами господарювання у частині додержання вимог законодавства про працю та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2010 року № 1059. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1059-2010-p>.
17. Порядок проведення перевірок посадовими особами Державної інспекції України з питань праці та її територіальних органів [Електронний ресурс]: затверджений наказом Міністерства соціальної політики України від 2 липня 2012 року № 390, зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 30 липня 2012 р. за № 1291/21603. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1291-12>.
18. Киселев И. Я. Сравнительное и международное трудовое право : учебник для вузов / И. Я. Киселев. – М. : Дело, 1999. – 728 с.
19. Трудовое и социальное право зарубежных стран: Основные институты. Сравнительно-правовое исследование / под ред. Э. Б. Френкель. – М. : Юрист, 2002. – 687 с.
20. Попов В. И. Теоретические проблемы правового регулирования трудовых отношений и применения норм трудового права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.05 / В. И. Попов ; Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2000. – 51 с.
21. Режим доступу : <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2011/7/22/46624.htm>.
22. Режим доступу : <http://weekend.ua.com/top/print:page,1,1621-rihovan-pracvniki-grosh.html>.
23. Ярошенко О. М. Щодо проблеми створення спеціалізованих трудових судів: практичний аспект та законодавче забезпечення / О. М. Ярошенко // Трудове право України в контексті європейської інтеграції : матеріали науково-практичної конференції ; м. Харків, 25-27 травня 2006 р. / за ред. проф. В. С. Венедіктова. – Х. : Українська асоціація фахівців трудового права, Харківський національний університет внутрішніх справ, 2006. – С. 175-180.
24. Чанишева Г. І. Спеціалізована трудова юстиція у країнах Європи: досвід для України / Г. І. Чанишева // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 2. – С. 75-82.

