

Лагутіна І. В.,
*доктор юридичних наук, доцент,
 завідувач кафедри трудового права і права соціального забезпечення
 Національного університету «Одеська юридична академія»*

РОЛЬ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ В ЗМЦЕННІ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН

THE ROLE OF SUPERVISION AND CONTROL OVER OBSERVANCE OF LABOR LEGISLATION IN THE STRENGTHENING OF THE RULE OF LAW IN THE FIELD OF LABOR RELATIONS

У статті проаналізовано діяльність органів державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, яка спрямована на захист трудових прав та інтересів працівників і роботодавців, під час здійснення якої зазначені органи попереджають та виявляють порушення законодавства про працю, у передбачених законом випадках притягують винних осіб до відповідальності. Підкреслюється, що проблема забезпечення прав людини набула всесвітнього значення, а у сфері праці особливо відчувається її загострення, посилюється важливість державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю як юрисдикційної форми захисту трудових прав.

***Ключові слова:** трудові права, форми захисту, нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю.*

В статье проанализирована деятельность органов государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, которая направлена на защиту трудовых прав и интересов работников и работодателей, при осуществлении которой указанные органы предупреждают и выявляют нарушения законодательства о труде, в предусмотренных законом случаях привлекают виновных к ответственности. Подчеркивается, что проблема обеспечения прав человека получила всемирное значение, а в сфере труда особенно чувствуется ее обострение, усиливается важность государственного надзора и контроля соблюдения законодательства о труде как юрисдикционной формы защиты трудовых прав.

***Ключевые слова:** трудовые права, формы защиты, надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде.*

The article is devoted to the analysis of the activity of bodies of state supervision and control over observance of labour legislation, which is aimed at protecting the labor rights and interests of employees and employers, the implementation of which the bodies have been warned and identify labour violations, in the cases provided for by law to bring those responsible to justice. It is emphasized that the issue of human rights has gained worldwide importance, and the world of work is especially felt her exacerbation, increasing the importance of state supervision and control over observance of labour legislation as a form of jurisdictional protection of labour rights.

***Key words:** labour rights, protection of forms, supervision and control over compliance with labour legislation.*

Новий характер трудових відносин вимагає вдосконалення наглядово-контрольних функцій за додержанням законодавства про працю. Механізм забезпечення трудових прав за оптимального співвідношення централізованого і децентралізованого способів регулювання трудових відносин покликаний посилити правову захищеність працівників.

Проблеми державних форм захисту прав людини та громадянина досліджуються представниками різних галузей публічного та приватного права. Окремі аспекти захисту трудових прав працівників досліджують представники вітчизняної та зарубіжної науки трудового права: В.М. Андріїв, М.І. Бару, Н.Б. Болотіна, В.Я. Буряк, Г.С. Гончарова, В.С. Венедиктов, В.В. Жернаков, В.В. Лазор, Л.І. Лазор, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, М.П. Стадник, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, А.Н. Анісімов, Є.С. Герасимова, К.М. Гусов, І.Я. Кисельов, А.М. Курінний, С.П. Маврін, М.В. Лушнікова, А.М. Лушніков, Н.М. Лютов, В.А. Ойгензіхт, Ю.П. Орловський, О.С. Пашков, І.О. Снігирьова, В.М. Толкунова, Є.Б. Хохлов, О.М. Ярошенко та ін.

Метою статті є дослідити значення державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю у забезпеченні трудових прав та надання

пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення чинного трудового законодавства.

Державна політика розвитку трудового потенціалу спрямована на створення правових, економічних, соціальних, організаційних засад щодо його збереження та розвитку, умов забезпечення захисту прав і гарантій громадян у сфері трудових правовідносин шляхом посилення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

Питання забезпечення прав і свобод людини і громадянина посідає значне місце в діяльності всіх державних органів, оскільки це їх важливий конституційний обов'язок. Водночас рішення цих питань не є основним змістом діяльності більшості з них, а підпорядковане виконанню головних завдань, які поставлено перед конкретним державним органом, і є однією з умов, що сприяють його нормальному функціонуванню та досягненню поставлених цілей.

Ефективна реалізація громадянами трудових прав, так само, як і результативна діяльність органів контролю та нагляду у цій сфері залежить від стану нормативно-правової бази. Основні зміни та доповнення законодавства, що регулює сферу трудових прав громадян, є необхідними за наступними напрямками: посилення й опрацювання правової відповідальності роботодавців і посадових осіб

за порушення трудових прав громадян; створення належних правових, економічних та організаційних стимулів забезпечення роботодавцями гідних і відповідних вимогам закону умов праці та системи охорони праці.

Норми про нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю містяться в главі 18 КЗпП України, а також у спеціальних нормативно-правових актах.

Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю – це діяльність компетентних органів, що націлена на захист трудових прав працівників і роботодавців. У процесі цієї діяльності ці органи попереджують і виявляють порушення законодавства про працю з боку роботодавця й уповноважених ним осіб, притягують до відповідальності винних у порушенні цих прав.

Державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю можна визначити як засновану на законодавстві особливу форму юридичної діяльності системи уповноважених органів, метою якої є захист прав людини у сфері праці. Як діяльність спеціальних уповноважених органів, державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю належить до державних форм захисту трудових прав та інтересів працівників. Видами нагляду і контролю є: попередній чи попереджувальний (його мета – перевірити законність і доцільність рішень роботодавця, не допустити прийняття незаконного рішення); поточний (він може бути попереднім, якщо відповідне рішення ще не прийнято, або подальшим, якщо рішення вже виконане); подальший (його метою є виявлення допущених порушень трудового законодавства і поновлення прав працівника).

У ст. 345 проекту Трудового кодексу України [1] зазначається, що державний нагляд за дотриманням спеціального законодавства у сфері безпечних і здорових умов праці здійснюють: 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення; 2) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки; 3) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної безпеки; 4) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері технічної безпеки.

Визначений у проекті перелік органів державного нагляду у цій сфері не можна вважати вичерпним, оскільки у такому разі виявиться неоднозначним наділення спеціальним законодавством відповідними повноваженнями інших органів, зокрема фондів загальнообов'язкового соціального страхування, державної служби зайнятості, служби у справах дітей тощо, не враховуючи загальних правозахисних функцій Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України, а також міжнародних організацій, перед якими держава звітує за дотримання міжнародних договорів.

Недостатньо обґрунтованою вбачається пропозиція щодо розмежування функцій державного нагляду і державного контролю (ст. 346 проекту), оскільки це взаємопов'язані за змістом види управлінської діяльності (нагляд вважається складовим елементом функції (нагляду), які полягають у здійсненні впливу на учасників відносин шляхом перевірки дотримання встановлених вимог із метою отримання інформації про стан їх виконання та вжиття своєчасних заходів щодо досягнення результату [2].

Державна служба України з питань праці (далі – Держпраці) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики [3].

Основними завданнями Держпраці є: 1) реалізація державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, а також із питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятості населення, 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; 2) здійснення комплексного управління охороною праці та промисловою безпекою на державному рівні; 3) здійснення державного регулювання і контролю у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки; 4) організація та здійснення державного нагляду (контролю) у сфері функціонування ринку природного газу в частині підтримання належного технічного стану систем, вузлів і приладів обліку природного газу на об'єктах його видобутку та забезпечення безпечної і надійної експлуатації об'єктів Єдиної газотранспортної системи.

Держпраці здійснює і міжнародне співробітництво з питань, що належать до компетенції Держпраці, вивчає, узагальнює та поширює досвід іноземних держав, бере участь у підготовці та укладенні міжнародних договорів, залученні та координації міжнародної технічної допомоги, представляє у визначеному порядку інтереси України у міжнародних організаціях.

У рамках Програми гідної праці МОП для України на 2016–2019 рр. [4] реалізується Проект Міжнародної організації праці «Зміцнення системи інспекції праці і механізмів соціального діалогу». Метою Проекту є підтримка Уряду України у підвищенні ефективності системи інспекції праці та забезпечення дотримання трудового законодавства. Ключовими завданнями Проекту є зміцнення інституціональної спроможності ключового органу виконавчої влади, посилення ролі соціальних партнерів – задля забезпечення застосування конвенцій МОП про інспекцію праці у промисловості й торгівлі (№ 81) 1947 р. та про інспекцію праці в сільському господарстві (№ 129) 1969 р., що були ратифіковані Україною у 2004 р.

Відповідно, підтримка МОП здійснюється за такими напрямками: 1) узгодження діяльності Державної служби України з питань праці з ратифікованими пріоритетними Конвенціями МОП № 81 та 129 з питань інспекції праці; 2) в розробленні і запровадженні гендерно-чутливої кадрової політики, розробленні і запровадженні програм навчання інспекторів праці; 3) у поширенні діяльності Держпраці на неформальну економіку з метою виявлення незадекларованої праці; 4) у розробленні і проведенні кампаній інспекції праці за участі інших державних органів та соціальних партнерів; 5) сприяння соціальному діалогу з питань інспекції праці, визначенню пріоритетних напрямів роботи Держпраці і стратегічного планування [5].

Інспекція праці була предметом розробки міжнародних норм від моменту створення МОП, про неї згадувалося у Версальському мирному договорі і в Статуті МОП. На додаток до цих установчих документів, МОП за роки свого існування прийняла численні акти, що стосуються структури та функціонування системи інспекції праці, які є важливим елементом профілактики порушень та забезпечення дотримання трудового законодавства. Загалом 56 конвенцій, 1 Протокол і 49 рекомендацій містять, принаймні, одне посилання на інспекцію праці (виключаючи відкладені або скасовані акти).

Головне завдання будь-якої системи інспекції праці – забезпечити дотримання законодавства про працю, тобто сукупності національних нормативних актів і стандартів, призначених для захисту всіх працівників у процесі їх роботи (в сучасних системах – також і самозайнятих осіб і широкої громадськості) від будь-яких негативних наслідків роботи, що виконується.

Інспекція праці, як невід’ємна частина системи регулювання питань праці, що виконує основоположну функцію забезпечення застосування трудового законодавства та ефективного дотримання його вимог, сприяє економічному розвитку.

По суті, інститут інспекції праці має подвійний характер. Про це свідчать її повноваження, визначені у Положенні про Державну службу України з питань праці. З одного боку, він дає змогу контролювати виконання положень законодавства, зокрема ті, що належать до прав працівників. Це не обмежується умовами праці та зайнятості, безпеки і гігієни праці. Інспектори праці забезпечують дотримання положень законодавства, які стосуються соціальних послуг, трудових мігрантів, професійної підготовки, соціального забезпечення та інших питань. З іншого боку, органи інспекції праці надають інформацію і проводять консультації, а також організують навчання. Ця подвійна природа інспекції праці означає, що вона відіграє ключову роль у сфері праці і має бути у змозі ефективно вирішувати широке коло трудових проблем [6, с. 69].

Держпраці України має виконувати важливу роль у запобіганні й викориненні практики дискримінації на робочому місці. Зокрема, необхідно забезпечувати таке: інспектори праці мають ознайомлювати з

освітніми програмами й навчальними курсами для працівників з усіх аспектів їхніх обов’язків, особливо з тих, що стосуються ліквідації дискримінації та сприяння рівним можливостям щодо зайнятості; варто заохочувати звернення працівників до державних органів із нагляду та контролю за інформацією та роз’ясненнями щодо трудового законодавства, якщо виникають проблеми стосовно практики дискримінації у сфері праці.

Важливим кроком у боротьбі з порушеннями трудового законодавства може бути здійснення органами інспекції праці профілактичних заходів із роботодавцем, спрямованих на дотримання трудового законодавства під час прийому громадян на роботу (наприклад, надання консультаційних послуг із питань трудового права; проведення семінарів на тему «Типові порушення трудового законодавства при прийомі на роботу»).

Одним з основних напрямів діяльності органів нагляду і контролю є проведення перевірок щодо додержання трудового законодавства. Зокрема, Головне управління Держпраці в Одеській області є територіальним органом, який діє у складі Державної Служби України з питань праці та їй підпорядковується.

У процесі здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про промислову безпеку та охорону праці посадовими особами впродовж 11 місяців 2016 р. перевірено 1 192 суб’єктів господарювання, у т.ч. 1 125 планових, 67 позапланових; проведено 2 113 перевірок виробничих об’єктів, у т.ч. 2 003 планових, 110 позапланових. Водночас загальна кількість піднаглядових суб’єктів господарювання становить 32 794, виробничих об’єктів – 170 093, зареєстрованих об’єктів підвищеної небезпеки – 646. У середньому, по регіону одним інспектором проведено по 5 перевірок на місяць. Під час проведення перевірок виявлено 35 006 порушень вимог законодавчих і нормативно-правових актів з охорони праці. У середньому, за одну перевірку було виявлено 17 порушень. У результаті усунуто 28 719 порушень, або 82%. За порушення вимог чинного законодавства з охорони праці до адміністративної відповідальності у січні–листопаді 2016 р. притягнуто 1 906 працівників. У середньому, по регіону одним інспектором накладалося 4 штрафи на місяць. До адміністративного суду направлено 86 позовних заяв стосовно призупинення робіт, машин, механізмів, надання послуг [7].

Дотримання основних норм законодавства у сфері охорони праці є гарантією безпеки виробництва та поліпшення господарської діяльності підприємства.

До завдань, які традиційно вирішуються органами інспекції праці в галузі безпеки та гігієни праці, належить діяльність із попередження та розслідування нещасних випадків на виробництві, хоча значні зміни відбуваються з точки зору тенденцій і методів розслідування. За повідомленням агентства EU-OSHA, нещасні випадки викликали найбільшу тривогу серед офіційних органів євро-

пейських країн (80% висловили серйозну або певну заклопотаність); за ними слідували стресові стани на роботі (79%) і порушення опорно-рухового апарату (78%). Насильство або загрози насильства, залякування викликали заклопотаність майже у 40% учасників опитування [8].

Отже, ефективність нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю забезпечується багатьма факторами: регулярністю, правильним вибором мети, реальним усуненням порушень, наявністю чіткої правової регламентації контрольно-наглядової діяльності.

Необхідність цієї форми захисту трудових прав та законних інтересів працівників визначається, по-перше, громадським значенням цього інституту трудового права, по-друге, фактичним прагненням роботодавців мінімізувати витрати на проведення

заходів щодо охорони праці. Працівники часто із-за свого економічного становища змушені погоджуватися на роботу в несприятливих умовах і не мають фактичної можливості висловлювати свою незгоду з умовами праці.

За допомогою цього виду діяльності вирішуються такі завдання: забезпечення неухильного виконання нормативно-правових актів у сфері праці; досягнення якості виконання прийнятих рішень; своєчасне вживання заходів з усунення виявлених порушень; виявлення позитивного досвіду і впровадження його в практику. Таким чином, на державні органи покладається основне завдання щодо реалізації правозахисної функції держави. Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю є важливою і необхідною формою захисту трудових прав, свобод та законних інтересів працівників.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Трудовий кодекс України: Проект № 1658 від 27.12.2014 р.// [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.
2. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Трудового кодексу України (№ 1658 від 26.12.2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221
3. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 96 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 21. – Ст. 584.
4. Програми гідної праці МОП для України на 2016-2019 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms_470684.pdf.
5. Проект Міжнародної організації праці «Зміцнення системи інспекції праці і механізмів соціального діалогу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_522946.pdf.
6. Регулирование вопросов труда и инспекция труда. Доклад V // Международное бюро труда. – Женева, 2011. – 136 с.
7. Інформаційно-аналітична довідка про стан промислової безпеки та охорони праці, зайнятість населення та загальнообов'язкове державне соціальне страхування в регіоні за 11 місяців 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dnpp-odessa.gov.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=43&Itemid=68.
8. EU-OSHA: European survey of enterprises on new and emerging risks: Summary [Electronic resource]. – Mode of access : https://osha.europa.eu/.../en_esener1-summary.