

## ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2019.5/19>**Костюченко О.Є.**

Університет державної фіскальної служби України

**Черняк Я.В.**

Університет державної фіскальної служби України

### ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ В УКРАЇНІ

У статті досліджено правове забезпечення діяльності органів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні. Контроль і нагляд є певним чином спорідненими категоріями, оскільки в загальному розумінні означають спостереження за дотриманням певними суб'єктами якихось правил, яке здійснюється за допомогою перевірочних заходів. Наголошено на важливості контролю та нагляду. Як свідчить практика, правове забезпечення діяльності органів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю має досить важливе значення для функціонування органів нагляду та контролю, уникнення порушень із боку як роботодавця, так і працівників. Розглянуто принципові положення, які складають основи сучасної системи нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні. Звернуто увагу на організацію і діяльність суб'єктів нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства. Визначено стан правового забезпечення діяльності органів нагляду і контролю у сфері праці та розкрито повноваження суб'єктів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні. Зазначено процедуру здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю юридичними особами (включаючи їхні структурні та відокремлені підрозділи, які не є юридичними особами) та фізичними особами, які використовують найману працю. На основі проведеного аналізу запропоновано для покращення ситуації, що складається на даний момент, удосконалити правове регулювання діяльності органів нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства, враховуючи досвід зарубіжних країн. Проте варто пам'ятати, що не завжди є виправданим застосування норм інших країн. Потрібен детальний аналіз законодавства у сфері нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю тієї чи іншої країни, врахування особливостей національного законодавства та законодавства зарубіжних країн.

**Ключові слова:** нормативно-правове забезпечення, нагляд, контроль, органи нагляду і контролю, трудове законодавство.

**Постановка проблеми.** Загальновідомим залишається той факт, що контроль за дотриманням законодавства про працю здійснюється на підставі та на виконання нормативно-правових актів різних рівнів за юридичною силою, проте і сьогодні ця діяльність потребує вдосконалення. У правовій державі система нормативно-правових актів характеризується внутрішньою узгодженістю, відсутністю протиріч між різними нормативно-правовими актами, відсутністю колізій та повним охопленням суспільних відносин, що ними регулюються. Згідно зі статтею 1 Конституції

Україна є правовою державою [1]. На жаль, сьогодні система нормативно-правових актів залишається недосконалою, часто під час прийняття нових законів та інших нормативно-правових актів не враховуються або частково враховуються вимоги норм інших нормативно-правових актів. Тому аналіз та здійснення досліджень нормативних положень нагляду і контролю є необхідністю для вдосконалення законодавства із цих питань. Зважаючи на це, підтримуємо твердження Т.І. Костишевої в тому, що «вдосконалення нормативно-правового забезпечення контролю дотримання законодавства про

працю повинно проводитися на таких рівнях законодавства: 1) міжнародне законодавство; 2) вітчизняне. У свою чергу, вітчизняне нормативно-правове забезпечення має вдосконалюватися на рівнях: а) законів; б) підзаконних нормативно-правових актів. Окремим рівнем удосконалення є вдосконалення судової практики» [2, с. 313]. Таким чином, аналізу мають підлягати усі нормативно-правові акти щодо порядку здійснення нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства, а також ті, які є суміжними зі здійснення названої діяльності держави. Правовідносини щодо контролю трудового законодавства спираються на нормативно-правові акти, які умовно можна об'єднати у групи: перша група складає законодавство про працю, за дотриманням якого і здійснюється контроль; друга група охоплює розрізнені норми права, що регулюють правила та порядок здійснення контрольних дій різними суб'єктами» [3, с. 153]. Отже, говорячи про цілісну систему правового забезпечення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні, необхідно виходити з того, що «система органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю не є випадковою багатоманітністю.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання правового забезпечення діяльності органів нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства були предметом дослідження за різних часів таких науковців: Т.І. Костилюєвої, О.Є. Костюченко, В.І. Прокопенко, О.М. Ярошенко. Зокрема, В.І. Прокопенко наголошував, що держава для досягнення ефективності законодавства як такого, і особливо законодавства про охорону праці, уповноважує відповідні органи та інспекції з дотримання і виконання законодавства всіма суб'єктами правових відносин здійснювати свої повноваження у формі нагляду і контролю [4, с. 393]. Проте питання правового забезпечення органів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю до сьогодні не можна вважати вирішеним, і тому метою цієї статті є визначити стан правового забезпечення діяльності органів нагляду і контролю у сфері праці та розкрити повноваження суб'єктів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасний період трансформацій, що відбуваються в державі, реформування правничого інституту, оновлення підходів до правового регулювання суспільних відносин, особливою постає проблема правового забезпечення діяльності органів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні.

Загальна Процедура державного нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства, що розповсюджується на усіх суб'єктів названого державного нагляду і контролю, детально регламентована Постановою КМУ від 26.04.2017 р. № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цією постановою [5] були затверджені окремо два порядки:

1) Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю;

2) Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю.

У даному нормативно-правовому акті (п. 5) визначені підстави виникнення наглядово-контрольних відносин, зокрема визначено, що здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю визначає, що інспекційні відвідування проводяться: 1) за зверненням працівника про порушення стосовно нього законодавства про працю; 2) за зверненням фізичної особи, стосовно якої порушено правила оформлення трудових відносин; 3) за рішенням керівника органу контролю про проведення інспекційних відвідувань виключно з питань виявлення неоформлених трудових відносин, прийнятим за результатами аналізу інформації, отриманої із засобів масової інформації, інших джерел, доступ до яких не обмежений законодавством, та джерел, зазначених у підпунктах 1, 2, 4-7 цього пункту; 4) за рішенням суду; 5) за повідомленням посадових осіб органів державного нагляду (контролю), правоохоронних органів про виявлені в ході виконання ними повноважень ознак порушення законодавства про працю щодо неоформлення та/або порушення порядку оформлення трудових відносин; 6) за інформацією:

П. 2. Заходи державного контролю за додержанням законодавства про працю здійснюються у формі інспекційних відвідувань та невіізних інспектувань, що проводяться інспекторами праці Держпраці та її територіальних органів.

Заходи контролю за додержанням законодавства про працю здійснюються інспекторами праці виконавчих органів міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад (із питань своєчасної та в повному обсязі оплати праці).

В Україні створено систему спеціальних державних органів та інспекцій, які здійснюють нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю і не залежать у своїй діяльності від роботодавців. Посадові особи, які здійснюють

нагляд та контроль у трудовій сфері, мають бути неупередженими та не зацікавленими особисто в результатах перевірки. За законодавством державний контроль здійснюється у формі інспекційних відвідувань та невізних інспектувань. Державний нагляд та контроль є юрисдикційною формою захисту та відновлення порушених трудових прав працівників, а також спеціальною формою профілактики можливих порушень таких прав.

За результатами інспекційного відвідування або невізного інспектування складається акт і в разі виявлення порушень законодавства про працю – припис про їхнє усунення. За результатами здійснення державного нагляду складається висновок. У разі виявлення порушень законодавства про працю або недоліків під час здійснення контрольних повноважень також складається вимога. Разом із тим у процесі здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю посадові особи суб'єкта контролю складають відповідні документи, форма яких визначена законодавством, зокрема профільне міністерство з питань праці затвердило: форму акта інспекційного відвідування (невізного інспектування) юридичної особи (фізичної особи), яка використовує найману працю; форму акта за результатами проведення перевірки щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства про зайнятість населення, зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю; форму акта про неможливість проведення інспекційного відвідування/невізного інспектування; форму акта про неможливість складення висновку; форму вимоги про надання/поновлення документів; форму довідки про стан дотримання законодавства про працю; форму постанови за справою про адміністративне правопорушення; форму постанови про накладення штрафу уповноваженими посадовими особами; форму припису про усунення виявлених порушень тощо [6].

Це свідчить про впорядкування та уніфікацію підходів до проведення контрольних-наглядових дій суб'єктами, які провадять державну політику у сфері нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Але якщо проаналізувати зміст затверджених форм, то наочно постає проблема щодо об'єктивності та кваліфікації законності прийнятих рішень або дій адміністрації підприємства, установи, організації.

Далі стосовно здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю необхідно звернути увагу на Постанову КМУ № 509 від 17.07.2013 р. «Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення» [7], де визначається

механізм накладення на суб'єктів господарювання та роботодавців штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення, передбачених частиною другою статті 265 Кодексу законів про працю України та частинами другою – сьомою статті 53 Закону України «Про зайнятість населення». При цьому даним нормативно-правовим актом встановлено, що підставою накладення штрафу є:

1) рішення суду про оформлення трудових відносин із працівником, який виконував роботу без укладення трудового договору тощо;

2) акт про виявлення під час перевірки суб'єкта господарювання або роботодавця ознак порушення законодавства про працю та/або зайнятість населення;

3) акт документальної візної перевірки ДФС, її територіального органу, у ході якої виявлені порушення законодавства про працю.

Таким чином, за результатами здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю держава наповнює бюджет шляхом накладення штрафу за виявлені порушення.

Проблематика правового забезпечення порядку здійснення нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства в Україні не завершуються. Так, законодавче закріплення засад нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні передбачає, що державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю юридичними особами незалежно від форми власності, виду діяльності, господарювання, фізичними особами – підприємцями, які використовують найману працю, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [8]. Сьогодні в Україні відповідно до п. 1 Постанови КМУ № 96 від 11.02.2015 р. таким органом є Державна служба України з питань праці (Держпраці) [9]. Проте такий контроль скоріше є внутрішнім контролем, який не тягне за собою юридичної відповідальності роботодавця чи власника підприємства, установи, організації.

Разом із тим, говорячи про діяльність державних та недержавних (профспілки) суб'єктів здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні, необхідно виходити з того, що законодавство має враховувати головну відмінність у такій їх діяльності, яка полягає в наявності в державних органів та інспекцій не лише контрольних-наглядових повноважень, а й владних повноважень, зокрема давати роботодавцю обов'язкові для виконання приписи щодо усунення виявлених порушень,

зупиняти діяльність підприємства або окремих його підрозділів у разі створення обстановки, небезпечної для життя і здоров'я працівників, притягати винних до юридичної відповідальності [10, с. 534].

Також положення ст. 259 КЗпП України у частині громадського контролю за додержанням законодавства про працю, який здійснюють професійні спілки та їхні об'єднання, не відповідає практичному стану трудового законодавства. Зокрема, систематизувавши суб'єктів громадського контролю за додержанням законодавства про охорону праці, В.М. Андрійв та Т.М. Вахонєва зазначають, що до них належать уповноважені найманими працівниками особи з питань охорони праці [11, с. 36].

У науці також висловлюється думка про необхідність розширення системи нагляду і контролю у сфері праці за рахунок проведення аудиту із праці [12, с. 336]

Варто зазначити, що реформа державних органів, яка проводилася відповідно до Постанови КМКУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 442 від 10.09.2014 р., не корелюється з положеннями ст. КЗпП України тому, що ця реформа проводилася відповідно до підзаконного нормативного акту, а до кодифікованого закону про працю відповідні зміни не виносились. Більше того, на тлі цієї реформи склалася така ситуація, коли нові нормативні акти для новостворених органів прийняті, а старі, які регулювали подібну діяльність, не відмінені.

У сучасній науковій літературі висловлюється думка, що «реформування системи органів державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про охорону праці призвело до упорядкування їхньої діяльності, визначення їхньої компетенції та чіткого регламентування повноважень у межах своєї компетенції. Однак необхідністю залишається створення більш дієвої системи інформаційного забезпечення між компетентними органами, що забезпечують законність проведення узгодженої політики у сфері охорони праці. Залишається невирішеною проблема теоретико-практичного розмежування та функціонального призначення державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про охорону праці» [12, с. 36]. Частково можна погодитись із таким твердженням. Вважаємо, що чинна система органів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю є обмеженою у своїй компетенції, яка за результатами реформи була звужена.

На підтвердження цієї думки зазначимо, що сьогодні до органів державного нагляду за охороною праці в Україні, визначених КЗпП України, належать:

– Держпраці як «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці»;

– Державна інспекція ядерного регулювання України (Держатомрегулювання), яка є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері безпеки використання ядерної енергії. Тобто є «центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки»;

– Державна служба України з надзвичайних ситуацій. ДСНС України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їхньому виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометорологічної діяльності; як орган що уособлює у собі «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної безпеки» та «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної безпеки», бо за законодавством Державна служба України з надзвичайних ситуацій здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб.

#### **Висновки.**

Отже, можна зробити висновок, що сьогодні в нашій державі функціонують органи, діяльність яких спрямована на забезпечення безпечних та здорових умов праці шляхом здійснення контрольних та наглядових заходів. Переважно система органів державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю складається з Державної інспекції України з питань праці та органів місцевого самоврядування, таких як: місцеві ради міст обласного значення, сільські та селищні, міські ради об'єднаних територіальних громад. На жаль, практика доводить, що незначна за кількістю державних інспекторів праці служба не здатна охопити всіх роботодавців ні з метою нагляду, ні з метою контролю. Якщо ж говорити про органи місцевого самоврядування, то їхня діяльність загалом у сфері нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю не є занадто активною.

Таким чином, для покращення ситуації, що складається на даний момент, бачимо необхідність в удосконаленні правового регулювання діяльності органів нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства, враховуючи досвід зарубіжних країн.

### Список літератури:

1. Конституція України: станом на 1 верес. 2016 р.: відповідає офіц. тексту. Харків : Право, 2016. 82 с.
2. Костишева Т.І. Удосконалення нормативно-правового забезпечення контролю дотримання законодавства про працю. *Форум права*. 2012. № 3. С. 313-318. URL : <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2012-3/12ktizpp.pdf>.
3. Підстави та умови виникнення та припинення правовідносин у сфері контролю за дотриманням законодавства про працю. *Європейські перспективи*. 2012. № 4. Ч. 2. С. 152–157.
4. Прокопенко В.І. Трудове право України : підручник. Харків : Консум, 1998. 480 с.
5. Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» : Постанова КМУ № 823 від 21.08.2019 р. *Офіц. вісн. України*. 2019.
6. Про затвердження форм документів, що складаються при здійсненні заходів державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, зайнятість та працевлаштування інвалідів : Наказ Міністерство соціальної політики України № 1338 від 18.08.2017 р. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 102. Ст. 3161.
7. Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятості населення : Постанова КМУ № 509 від 17.07.2013 р. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 60. Ст. 2151.
8. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : Постанова КМУ № 96 від 11.02.2015 р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 21. Ст. 584.
9. Трудове право : підручник / О.М. Ярошенко, С.М. Прилипко, А.М. Слюсар та ін. ; за заг. ред. О.М. Ярошенка. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2017. 560 с.
10. Трудове право : підручник / О.М. Ярошенко, С.М. Прилипко, А.М. Слюсар та ін. ; за заг. ред. О.М. Ярошенка. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2017. 560 с.
11. Андрійв В.М., Вахонєва Т.М. Державний і громадський нагляд і контроль за додержанням законодавства про охорону праці в Україні. *Університетські наукові записки*. 2016. № 59. С. 28–38.
12. Костюченко О.Є. Реалізація соціального призначення трудового права : монографія. Харків : Право, 2018. 392 с.
13. Андрійв В.М., Вахонєва Т.М. Державний і громадський нагляд і контроль за додержанням законодавства про охорону праці в Україні. *Університетські наукові записки*. 2016. № 59. С. 28–38.

### **Kostyuchenko O.E., Chernyak Ya.V. LEGAL SUPPORT FOR THE ACTIVITIES OF THE SUPERVISORY AND CONTROL BODIES FOR COMPLIANCE WITH LABOR LEGISLATION IN UKRAINE**

*This article explores the legal support for the activities of the supervisory and control bodies for compliance with labor legislation in Ukraine. Control and supervision are in some way related categories, as they generally mean observing the observance of certain rules by means of verification measures by certain entities. The importance of control and supervision is emphasized. As practice shows, the legal support of the activities of the supervisory and control bodies for compliance with the labor legislation is of great importance for the functioning of the supervisory and control bodies, avoiding violations on the part of both the employer and employees. The principal provisions that form the basis of a modern system of supervision and control over the observance of the legislation on labor in Ukraine are considered. Attention is paid to the organization and activity of the subjects of supervision and control over the observance of the labor legislation. The state of legal support of activity of supervisory and control bodies in the sphere of work is determined and the powers of the subjects of supervision and control over observance of the legislation on labor in Ukraine are revealed. The procedure for exercising state control over the observance of the labor legislation by legal entities (including their structural and separate subdivisions that are not legal entities) and natural persons using hired labor is specified. On the basis of the conducted analysis, it is proposed to improve the current situation, which is to improve the legal regulation of the activities of the supervisory and control bodies in compliance with the labor legislation, taking into account the experience of foreign countries. However, it should be remembered that it is not always justified to apply the rules of other countries. A detailed analysis of legislation in the field of supervision and control of compliance with the legislation on the work of a country is required. Taking into account the peculiarities of national and foreign law.*

**Key words:** regulatory support, supervision, control, supervisory and control bodies, labor law.