

УДК 349.2-047.26-047.64(477):006.032
DOI: 10.15587/2523-4153.2022.269019

ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Г. В. Терела

The purpose of the article is to study trends in the development of labor law in general and the supervision and control of compliance with labor law, in particular, in order to outline the directions for improving the legal regulation of the named institute. To achieve this goal, we have defined the following tasks: to reveal the essence of the institutionalization at the international level of the concept of decent work and prospects for enshrining the right to decent work in national labor law; to find out the state of implementation of international and European standards in the field of supervision and control over compliance with labor law into national legislation; to characterize the peculiarities of the implementation of supervision and control measures in conditions of martial law; to formulate proposals for improvement legal regulation of supervision and control over compliance with labor legislation. During the research, both general (dialectical) and general scientific (analysis and synthesis), as well as special legal research methods (hermeneutic, prognostic), which are based on the requirement of a comprehensive analysis of political and legal phenomena, were used. Their totality made it possible to determine that the improvement of legal regulation of supervision and control in Ukraine is taking place in the direction of consistent approximation of the national legal framework for ensuring safe, healthy and dignified work to international and European standards. This is especially important due to the fact that the development of the labor market will be one of the urgent needs of post-war reconstruction, and the main condition for the return of refugees to Ukraine and the reduction of external labor migration may be the provision of decent working conditions. In the draft of the new Labor Code of Ukraine, one of the main principles of regulating labor relations should be enshrined "ensuring the employee's right to decent working conditions". A promising direction for determining at the legislative level the legal status for labor inspectors and the procedure for conducting inspection visits is the development of the draft Law "On Labor Inspection", which will make it possible to implement the requirements of ILO Conventions № 81 and № 129, avoid the regulation of supervision and control measures in the field of labor by various legal regulations acts of equal legal force to implement the principle of legal certainty

Keywords: labor law, supervision, control, decent work, labor inspection, international standards

© The Author(s) 2022

This is an open access article under the Creative Commons CC BY license hydrate

How to cite:

Terela, H. (2022). Trends and prospects for improving legal regulation of supervision and control of compliance with labor law. ScienceRise: Juridical Science, 4 (22), 24–32. doi: <http://doi.org/10.15587/2523-4153.2022.269019>

1. Вступ

Видається можливим виділити кілька тенденцій правового регулювання у сфері праці, які визначаються сучасними об'єктивними умовами, що безпосередньо впливають на трудові відносини в Україні. По-перше, це вплив міжнародних стандартів, в основі яких цінності «вільного світу», з-поміж яких гідна праця. Починаючи з 2006 р. в Україні реалізуються Програми гідної праці МОП для України, ставши «ключовим елементом державної соціальної політики» [1]. По-друге, це європейські стандарти, ратифікація Європейської соціальної хартії (переглянутої), підписання Угоди про асоціацію, виконання вимог у сфері соціально-трудових відносин задля інтеграції до ЄС. По-третє, обмеження трудових прав, пов'язані зі впровадженням режиму воєнного стану, та прийняття відповідного законодавства тимчасового характеру. По-четверте, це стан правотворчої діяльності. Збройна агресія російської федерації проти України загострила давно назрілі вимоги проведення структурних реформ в напрямку євроінтеграції, оптимізувавши роботу законодавця. 22 квітня 2022 р. прийнятий Закон України «Про дерадянізацію законодавства України», відповідно до прикінцевих положень якого Кабінет Міністрів України упродовж року має розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект Трудового кодексу України. Аналіз

названих чинників дає змогу окреслити тенденції та перспективи розвитку правового регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства.

2. Літературний огляд

Питання визначення нових тенденцій розвитку трудового права та його окремих інститутів так чи інакше привертає увагу як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-трудоваків. Так, Л. Амелічева, провівши ретроспективний аналіз правового феномену гідної праці, акцентувала на ідеї гідної праці як концепції ідеальної моделі трудових відносин, що розвивається на протигагу викликам, пов'язаним із глобалізацією та неолібералізацією [2]. Р. Дімітріу, аналізуючи тенденцію індивідуалізації трудового права як результат еволюції його правових норм, обґрунтовує підхід, відповідно до якого трудові права працівників розглядаються через призму прав людини. В основі останніх, у свою чергу, «новий вимір гідності», який отримують працівники як громадяни щоразу при визнанні нового права, засвідчуючи роль гідності працівника у всій правовій побудові трудового права [3].

Тенденції розвитку трудового права в умовах воєнного стану з акцентами на збереженні останнім соціального призначення та суспільної значущості у ролі гаранта забезпечення прав як працівників, так і роботодавців, – досліджені Ю. Гришиною та В. Чанишевою [4]. Підстави та умови обмеження конституційних прав людини в умовах воєнного стану з'ясували В. Панасюк, Ю. Полюк, І. Бут, І. Животовська, П. Синіцин [5].

До питань визначення тенденцій, проблем та перспектив розвитку комплексного правового інституту нагляду і контролю у сфері праці зверталася значна кількість вчених-трудоваків та адміністративістів. Варто виділити обґрунтовані І. Кайло пропозиції стосовно удосконалення правового регулювання інспекційних відвідувань [6]. Д. Бурлаченко слушно акцентує на недоцільності ототожнення законодавцем нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю та вносить пропозиції щодо удосконалення правової регламентації нагляду і контролю у КЗпП України та проєкті Трудового кодексу України № 2410 від 08.11.2019 р. [7]. А. Мельник, дослідивши напрямки нормативно-правового впливу на здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, обґрунтовує доцільність розширення переліку норм-принципів, на яких ґрунтується державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності [8].

При наявності значної кількості наукових розвідок з різних аспектів досліджуваної теми є потреба у визначенні актуальних на сьогодні чинників, які впливають на стан трудових відносин, та формулюванні пропозицій, спрямованих на подальше удосконалення правового регулювання нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю.

3. Мета і завдання дослідження

Мета дослідження – проаналізувати тенденції сучасного стану трудового права загалом та нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, зокрема, з тим, щоб окреслити напрямки удосконалення правового регулювання названого інституту.

Для досягнення поставленої мети визначені такі завдання:

- розкрити сутність інституалізації на міжнародному рівні концепції гідної праці, перспективи закріплення права на гідну працю у національному трудовому законодавстві;
- з'ясувати стан імплементації міжнародних та європейських стандартів у сфері нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства в національне законодавство;
- охарактеризувати особливості реалізації заходів нагляду і контролю в умовах воєнного стану;
- сформулювати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю.

4. Матеріали і методи

Під час проведення дослідження використовувалися як загальні (діалектичний) та загальнонаукові (аналізу та синтезу), так і спеціально-юридичні методи дослідження (герменевтичний, прогностичний), що ґрунтуються на вимозі всебічного аналізу політико-правових явищ. Потенційні можливості загальнофілософського методу діалектики спрямовані на динамічне пізнання правового інституту в його нормативному та доктринальному відображенні, взаємозв'язку із суспільними трансформаціями, притаманними державотворенню. Метод аналізу та синтезу надає можливість критично осмислити та синтезувати вплив чинників, які визначають стан трудового законодавства загалом та інституту нагляду і контролю за його дотриманням, зокрема. Герменевтичний метод, що використовувався при тлумаченні правових джерел, уможливив виявлення проґалин у законодавстві щодо порядку здійснення заходів нагляду і контролю. Прогностичний метод як спосіб пізнання соціальної реальності через призму її обумовленості сукупністю внутрішніх та

зовнішніх, об'єктивних та суб'єктивних чинників у темпоральному вимірі, послугував базою для визначення тенденцій розвитку правового інституту, формування пропозицій щодо формалізації його норм у проектах законодавчих актів.

5. Результати дослідження та їх обговорення

Період, що розпочався у 90-х роках ХХ століття, уособлюється з інституалізацією на міжнародному рівні концепції гідної праці та супроводжуючого його процесу доктринального обґрунтування та нормативного закріплення права на гідну працю, будучи логічним відображенням визнання послідовного і беззастережного «...дотримання вимог людської гідності як онтологічної основи всіх прав і свобод людини» [9, с. 134]. Перехід проблем забезпечення дотримання трудового законодавства на новий рівень має об'єктивні передумови, що підтверджуються як еволюцією трудових прав, так і концептуальними змінами розвитку трудового законодавства, що мають стати, з-поміж іншого, основою реформування інституту нагляду і контролю у сфері найманої праці відповідно до міжнародних стандартів.

Новою парадигмою ХХІ ст. проголошена концепція сталого розвитку, ставши, в свою чергу, підґрунтям для формування концепції гідної праці. Як переконливо доводить М. Найман, сама по собі гідність не є самостійною правовою конструкцією, проте вона слугує основою сучасної аксіології, є концептуальним витвором людини, створеним задля обґрунтування необхідності захисту того, що є відображенням приватних та публічних інтересів [10].

Провідником концепції гідної праці на міжнародній арені не випадково стала Міжнародна організація праці як структурна складова ООН (далі – МОП). Варто пригадати, що основоположним принципом діяльності МОП, як випливає із її Статуту, що ввійшов тринадцятим розділом до Версальського мирного договору 1919 р., стало твердження: «загальний мир може бути заснований лише на ґрунті соціальної справедливості». Саме поняття «справедливість» позначає наявність у соціальному світі прав, засад і виражає їх правильність, імперативність і необхідність [11, с. 621]. Справедливість власне тому й справедлива, що втілює і віддзеркалює загальну правильність, яка в системно-раціоналізованому вимірі означає «всезагальну правомірність, тобто сутність і начало права» [12, с. 72]. Не випадково, що за відсутності нормативної дефініції гідної праці, вчена Л. П. Амелічева визначає таку працю у значенні гідних або справедливих умов праці [13, с. 27]. У науковій літературі активно дискутуються підходи до з'ясування складових юридичної конструкції гідної праці, позиції щодо закріплення права на гідну працю та/або гідних умов праці, засвідчуючи етап інституалізації концепції гідної праці на доктринальному рівні та потребу у закріпленні на нормативному рівні, насамперед, з аксіологічною метою.

Декларація МОП про соціальну справедливість у цілях справедливої глобалізації (2008 р.) одним із чотирьох стратегічних завдань концепції гідної праці визначає «дотримання, сприяння, реалізація основоположних принципів та прав у сфері праці, які мають особливу важливість і як основоположні права, і як сприятливі умови» [14]. Тим самим підкреслюється, що розуміння права на гідну працю та гідних умов праці є однопорядковими. Вони носять оціночний характер, тому мають бути конкретизовані у трудових нормах, дотримання яких може бути об'єктом нагляду і контролю, слугуючи гарантією їх охорони та захисту. У першу чергу це стосується тих прав, стосовно яких фіксується найбільше порушень, зокрема, дискримінація членів профспілки, осіб з інвалідністю, хворих на ВІЛ, гендерно обумовлене насильство та домагання на робочому місці тощо [15, с. 11]. Стаття 2¹ КЗпП України «Рівність трудових прав громадян України, недопущення дискримінації у сфері праці» викладена у новій редакції Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту прав працівників» [16]. Водночас це має супроводжуватися наданням достатніх повноважень для органів нагляду і контролю задля «...моніторингу належного застосування анти-дискримінаційних практик на робочому місці, в тому числі у відношенні утиску та сексуальних домагань» [17].

Перша Програма гідної праці була реалізована в Україні у 2006-2007 р. р., ставши «ключовим елементом державної соціальної політики» [1]. Тим самим було започатковано співпрацю по виконанню тематичних програм, які продовжуються по цей час, слугуючи орієнтиром для впровадження міжнародних стандартів у правотворчю та провозастосовну практику в Україні. Важливо, що метою Програми є «...сприяння гідній праці і як фактору продуктивності, і як ключовому елементу розвитку соціальної і трудової сфер в Україні» [18]. Звіти про виконання таких програм є, в свою чергу, об'єктом міжнародного моніторингу за виконанням Україною своїх зобов'язань. Важливим для реалізації Програми гідної праці МОП в Україні, з одного боку, та здійснення Проекту МОП по моніторингу та оцінці гідної праці (МАР), з іншого, – стала підготовка «Профілю гідної праці в Україні», в якому визначений 21 правовий індикатор, які застосовуються для вимірювання аспектів гідної праці. Одним із таких правових індикаторів (№ 14) є Інспекція праці [19, с. 50].

Незважаючи на те, що УРСР стала учасником Міжнародної організації праці ще в 1954 р., Конвенція МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі 1947 р. та Конвенція МОП

№ 129 про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 р., які визначали основні функціональні та системно-структурні вимоги до інспекції у сфері праці, при чому перша з них включена Міжнародною конференцією праці до десяти базових конвенцій, – ратифіковані уже незалежною Україною у 2004 р. Проте на сьогодні норми названих конвенцій застосовуються неоднозначно. Зокрема, норма про можливість відвідування інспекторами праці суб'єктів господарювання безперешкодно без повідомлення у будь-який час доби (п. «а» ч. 1 ст. 12 Конвенції МОП № 81; п. «а» ч. 1 ст. 16 Конвенції МОП № 129) закріплена Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» (п.п. 1 п. 10 Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю) [20]. Проте така норма не відображена на рівні базового Закону України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон № 877-V) [21], оскільки останній має значно ширшу сферу дії. Окрім того, інспектори праці в Україні не мають деяких повноважень, передбачених Конвенціями МОП, та можливостей, що дозволяють заздалегідь визначати та усувати причини небезпечного виробничого середовища та незадекларованої праці [15, с. 11].

Підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, дали новий поштовх для реформування усіх сфер суспільного життя. Так, 2014 рік позначився початком реформи сучасної системи нагляду (контролю), що супроводжувалося такими організаційно-правовими новаціями:

- 1) створення Державної служби України з питань праці [22];
- 2) запровадження комплексного підходу до проведення планових заходів нагляду (контролю) у випадку, якщо суб'єкт господарювання одночасно включений до відповідних планів кількох органів нагляду (контролю) одночасно [23];
- 3) переорієнтація заходів державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням, закріплення принципу «орієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності» (абз. 16 ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»);
- 4) створення інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю);
- 5) поширення сфери дії Закону України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» на відносини щодо «державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами» [24];
- 6) розширення прав суб'єктів господарювання, закріплення принципу «гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта господарювання» (абз. 5 ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»);
- 7) переорієнтація здійснення заходів нагляду (контролю) «...на основі принципу оцінки ризиків та доцільності» (абз. 18 ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»);
- 8) зменшення періодичності та тривалості заходів державного нагляду (контролю) [24].

Стратегія реформування системи державного нагляду (контролю), схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р., визначила за мету: на першому етапі реалізації (три роки) – забезпечення переорієнтації системи державного нагляду (контролю) з карально-репресивної на превентивну та ризик-орієнтовану; визначення засад її модернізації та удосконалення; на другому етапі (два роки) – забезпечення створення системи державного нагляду (контролю), сприятливої для господарської діяльності, та яка «збалансовано захищає інтереси громадян, суб'єктів господарювання та держави» [25].

Одним із викликів для України у період правового режиму воєнного стану стало питання оптимального законодавчого врегулювання трудових відносин з огляду, з одного боку, на необхідність забезпечити економічні потреби для оборони країни, а з іншого, – враховуючи такі соціальні наслідки війни, як зростання безробіття, внутрішня та зовнішня трудова міграція, дисбаланс між попитом і пропозицією робочої сили, збільшення частки тіньової зайнятості, зниження рівня фактичної заробітної плати.

Законом України № 2136-IX від 15 березня 2022 р. були введені обмеження конституційних прав і свобод, передбачених статтями 43, 44 Конституції України, та визначені особливості трудових відносин працівників в умовах правового режиму воєнного стану стосовно укладення, призупинення та розірвання трудового договору, зміни умов праці, встановлення та обліку робочого часу і часу відпочинку, залучення окремих категорій працівників до виконання певних видів робіт [26]. Водночас і в умовах воєнного стану мають бути забезпечені мінімальні трудові гарантії, здійснення громадського контролю за якими ч. 1 ст. 14 Закону № 2136-IX покладалося на профспілки.

12 травня 2022 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту прав працівників» № 2253-IX, нормативні приписи якого спрямовані на забезпечення рівності трудових прав, недопущення дискримінації (стаття 2¹ КЗпП

Україні викладена у новій редакції), підвищення штрафних санкцій, що накладаються Державною службою України з питань праці (далі – Держпраці) за порушення антидискримінаційних вимог законодавства щодо реклами про вакансії (прийом на роботу) [16]. Разом з тим Постановою Кабінету Міністрів від 13 березня 2022 р. № 203 проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) було припинено, у тому й числі тих, що проводилися Держпраці [27], що викликало заперечення профспілок.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин» від 1 липня 2022 р. відновлено здійснення державного контролю Держпраці та її територіальними органами у формі позапланових заходів, спрямованих на забезпечення додержання приписів норм Закону № 2136-IX, а також з питань виявлення неформальних трудових відносин та припинення трудових договорів [28]. Передбачені заходи контролю мають проводитися у більш сприятливому режимі по відношенню до суб'єктів господарювання, оскільки:

1) порядок проведення перевірок регулюватиметься безпосередньо Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а не урядовою постановою № 823 «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю»;

2) планові перевірки не проводитимуться;

3) обмежене коло підстав позапланових перевірок;

4) у разі виконання в повному обсязі та у встановлений строк приписів про усунення порушень законодавства про працю штрафи не застосовуватимуться.

Характеризуючи діяльність Держпраці в умовах воєнного стану варто акцентувати не лише на контрольних повноваженнях, але й на такій функції як забезпечення роботодавців і працівників інформацією та проведення консультацій щодо найбільш ефективних засобів дотримання правових норм (п. «b» ч. 1 ст. 3 Конвенції МОП № 81). Реалізація названої функції на сьогодні є відображенням провідної сучасної тенденції на ринку праці, – зростання превентивного інспектування та інформаційного консультування для якомога ширшого кола зацікавлених осіб [29, с. 31]. Значення таких напрямків діяльності Держпраці лише зросло в умовах воєнного стану.

Уже сьогодні очевидно, що одним із завдань стабілізації ринку праці як у період воєнного стану, так і в післявоєнний період має стати, з-поміж іншого, «...розробка ефективної системи управління ринком праці (механізмів та інструментів її реалізації), з урахуванням ... підвищення рівня соціального захисту та безпеки» [30, с. 2]. Варто підкреслити, що дієва система нагляду і контролю як складова публічного управління у сфері праці є, в свою чергу, невід'ємним компонентом державної політики. У сучасних умовах важливо, щоб її вироблення і впровадження здійснювалося на основі загально визнаних міжнародно-правових стандартів. До основних пріоритетів державної політики у сфері праці, які варто нормативно закріпити у новому Трудовому кодексі України, І. Іншин та О. Ярошенко включають, зокрема, «поліпшення ефективності нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства» [31, с. 153].

Хоча у Законі України «Про дерадяннізацію законодавства України» йшлося про підготовку проекту Трудового кодексу України, Кабінетом Міністрів України підготовлено проект Закону України «Про працю», розміщений для ознайомлення на сайті Міністерства економіки України [32]. До порядку денного восьмої сесії дев'ятого скликання Верховної Ради України включено два альтернативні проекти Закону про працю № 2708–1 від 11.01.2020 р. [33] та № 2708–2 від 16.01.2020 р. [34]. Окрім того, Кабінетом Міністрів України розроблений проект Закону «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі», який також містить норми щодо «державних заходів сприяння, контролю та забезпечення дотримання законодавства...» [35]. Такий підхід авторів законопроектів підпадає під справедливую критику вчених через відхід від традицій галузевої кодифікації. Підтримуючи загалом позиції науковців щодо доцільності кодифікації трудового законодавства [36], стисло зупинимось на порівняльній характеристиці запропонованих у проектах варіантах правового регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства із врахуванням чинних норм КЗпП України. Варто почати з того, що у КЗпП України не вживаються терміни «гідна праця» та/або «право на гідну працю», «право на гідне ставлення на роботі», «гідні умови праці», що не узгоджується із термінологією МОП та Європейської соціальної хартії (переглянутої). Позитивним є закріплення в усіх трьох проектах Закону «Про працю» як одного з основних принципів регулювання трудових відносин «забезпечення права кожного працівника на гідні умови праці...». Водночас сумнівно обмежувати таке право конкретизацією «...в тому числі на умови праці, що відповідають вимогам безпеки та гігієни, права на відпочинок, що включає обмеження робочого часу, надання щоденного відпочинку, вихідних, святкових днів, робота в яких не проводиться, оплачуваної щорічної відпустки», оскільки поняття гідних умов праці ширше, має оціночний характер та аксіологічне навантаження.

Гарантійним інструментом забезпечення такого права є нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства. У всіх трьох проектах закону «Про працю» включені окремі розділи та/або глави, які містять норми, що врегульовують статус суб'єктів нагляду і контролю, визначають на законодавчому рівні повноваження інспекторів праці. У чинному КЗпП України визначені

тільки суб'єкти нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю та державного нагляду за охороною праці. Тому повноваження органів державного нагляду і контролю регулюються Законом України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та підзаконними нормативно-правовими актами. Законопроекти характеризуються особливостями викладення правових норм як змістовного, так і юридико-технічного характеру. В урядовому законопроекті застосовується термін «нагляд (контроль)», тоді як у двох інших поняття нагляду і контролю розмежовуються. Водночас у жодному із названих проектів закону «Про працю» немає спеціальної статті, присвяченої визначенню термінопонять, що порушує усталену традицію включення до нормативно-правових актів норм-дефініцій задля реалізації принципу правової визначеності. До речі, у Меморандумі технічних зауважень до Трудового кодексу 2015 р. Бюро МОП рекомендувало «...додати зміст та перелік визначень основних термінів на початку Трудового кодексу, відповідно до кращої міжнародної практики» [17].

Згідно ч. 6 ст. 2 Закону № 877-V, «заходи контролю здійснюються органами... державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами». Відповідно до ч. 2 ст. 108 урядового проекту Закону «Про працю», «дія норм законодавства про основні засади державного нагляду (контролю) поширюється на здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю у частині відносин, не врегульованих цим Законом». З цього випливає, що базовим Законом щодо порядку здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю має бути Закон «Про працю». Разом з тим у Прикінцевих положеннях проекту Закону «Про працю» (п.п. 18 п. 10) перераховані ряд статей Закону № 877-V, дотримання вимог яких має забезпечити центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю. Регулювання одних і тих же суспільних відносин, особливо коли вони стосуються реалізації владних повноважень, різними нормативно-правовими актами однакової юридичної сили може призвести до прогалин та колізій, спричинити проблеми у правозастосуванні. Тому є сенс у пропозиціях виключити нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю зі сфери дії Закону № 877-V після врегулювання відповідних відносин на рівні Трудового кодексу України, виписавши поняття, мету, принципи, завдання, повноваження органів нагляду і контролю в окремому розділі кодексу. У випадку подальшого опрацювання проекту Закону «Про працю» та проекту Закону «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» є потреба в узгодженні термінології, зокрема, щодо понять «нагляд (контроль)» та «контроль», «заходи державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю» та «державні заходи сприяння, контролю та забезпечення дотримання законодавства про працю», громадського контролю та суб'єктів його здійснення. Одним із варіантів визначення на законодавчому рівні статусу інспекторів праці та порядку проведення інспекційних відвідувань є розробка проекту Закону «Про інспекцію праці». Для прикладу, у Польщі діє Трудовий кодекс від 26 червня 1974 р., уніфікований до сучасних умов. Водночас прийнятий Закон «Про Національну інспекцію праці» від 13 квітня 2007 р. [37]. Варто пригадати також національні традиції розробки законопроектів про інспекцію праці в УНР часів Центральної Ради та Директорії та в Українській Державі П. Скоропадського. Такі законотворчі процеси відбувалися, не зважаючи на військову інтервенцію, політичну нестабільність, економічну кризу, ще до прийняття МОП першої Рекомендації щодо загальних принципів організації систем інспекції для забезпечення втілення в життя законів і правил стосовно захисту працівників № 20 1923 р.

6. Висновки

1. Під «інституалізацією на міжнародному рівні концепції гідної праці» ми вбачаємо послідовне закріплення в актах МОП аксіологічного (ціннісного) розуміння праці як такої, що має бути гідною людини, визначення стратегічних завдань задля забезпечення гідної праці, розробка та реалізація програм, спрямованих на практичне втілення такої праці у державах-членах МОП. Цей процес супроводжується доктринальним обґрунтуванням та нормативним закріпленням права на гідну працю як на міжнародному та європейському рівні, так і в окремо взятих державах. Таке право слугує узагальненим об'єктом нагляду і контролю як юрисдикційної форми захисту трудових прав та дає можливість розгляду інституту нагляду і контролю на сучасному етапі розвитку з аксіологічної точки зору через призму його мети та призначення, спроможності відображення приватних та публічних інтересів у сфері праці. Саме тому важливим є нормативне закріплення права на гідну працю та/або права на гідні умови праці, які розглядаються як однопорядкові з огляду на їх трактування в Декларації МОП про соціальну справедливість у цілях справедливої глобалізації. У КЗпП України не вживаються терміни «гідна праця», «право на гідну працю», «право на гідне ставлення на роботі», «гідні умови праці», що не узгоджується із термінологією МОП та Європейської соціальної хартії (переглянутої). Позитивним є закріплення в усіх трьох розроблених на сьогодні проектах Закону «Про працю» як одного з основних принципів регулюван-

ня трудових відносин «забезпечення права кожного працівника на гідні умови праці...». Водночас сумнівно обмежувати таке право конкретизацією «...в тому числі на умови праці, що відповідають вимогам безпеки та гігієни, права на відпочинок, що включає обмеження робочого часу, надання щоденного відпочинку, вихідних, святкових днів, робота в яких не проводиться, оплачуваної щорічної відпустки», оскільки поняття гідних умов праці ширше, має оціночний характер та аксіологічне навантаження. Водночас гідні умови праці мають бути конкретизовані у трудових нормах, дотримання яких може бути об'єктом нагляду і контролю, слугуючи гарантією їх охорони та захисту.

2. У процесі реалізації заходів щодо реформування системи та процедур нагляду і контролю у сфері найманої праці в Україні важливим є врахування міжнародних та європейських стандартів. У 2004 році Україною ратифіковані Конвенція МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі 1947 р. та Конвенція МОП № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 р., які визначають основні функціональні та системно-структурні вимоги до інспекцій у сфері праці. Водночас норми названих конвенцій застосовуються неоднозначно, зокрема, на законодавчому рівні потребує імплементації норма про можливість відвідування інспекторами праці суб'єктів господарювання безперешкодно без повідомлення у будь-який час доби.

Підписання Угоди про асоціацію започаткувало реформування усіх сфер суспільного життя, у тому числі, системи нагляду (контролю), що супроводжувалося такими організаційно-правовими новаціями: створення Державної служби України з питань праці; запровадження комплексного підходу до проведення планових заходів нагляду (контролю); переорієнтація заходів державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням; створення інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю); переорієнтація здійснення заходів нагляду (контролю) на основі принципу оцінки ризиків та доцільності; зменшення періодичності та тривалості заходів державного нагляду (контролю).

3. Одним із викликів для України у період правового режиму воєнного стану стало питання оптимального законодавчого врегулювання трудових відносин. Це супроводжувалося прийняттям рішення про припинення заходів нагляду і контролю з подальшим відновленням позапланових заходів контролю, які проводяться у більш сприятливому режимі по відношенню до суб'єктів господарювання та супроводжуються заходами превентивного інспектування та інформаційного консультування з тим, щоб оптимально забезпечити інтереси як працівників, так і роботодавців.

4. Удосконалення правового регулювання нагляду і контролю в Україні має відбуватися у напрямку подальшого наближення національної правової бази щодо забезпечення безпечної, здорової та гідної праці до міжнародних і європейських стандартів та реалізовуватися в процесі нормопрекувальної діяльності. У жодному з розроблених на сьогодні проектів закону «Про працю» немає спеціальної статті, присвяченої визначенню термінопонять, що порушує усталену традицію включення до нормативно-правових актів норм-дефініцій задля реалізації принципу правової визначеності. Видається необхідним узгодження термінології, запропонованої у проекті Закону «Про працю» та проекті Закону «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі», зокрема, щодо понять «нагляд (контроль)» та «контроль», «заходи державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю» та «державні заходи сприяння, контролю та забезпечення дотримання законодавства про працю», громадського контролю та суб'єктів його здійснення, що є, у свою чергу, підставою подальших наукових розвідок. Одним із варіантів визначення на законодавчому рівні статусу інспекторів праці та порядку проведення інспекційних відвідувань є розробка проекту Закону «Про інспекцію праці», що надасть можливість повноцінно імплементувати вимоги конвенцій МОП № 81 та № 129, попередити регулювання заходів нагляду та контролю у сфері праці різними нормативно-правовими актами однакової юридичної сили задля реалізації принципу правової визначеності.

Конфлікт інтересів

Автор декларує, що не має конфлікту інтересів стосовно даного дослідження, в тому числі фінансового, особистісного характеру, авторства чи іншого характеру, що міг би вплинути на дослідження та його результати, представлені в даній статті.

Подяка

Автор висловлює подяку редакції журналу за можливість даної публікації.

Література

1. Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством праці та соціальної політики України та Міжнародною організацією праці щодо Програми гідної праці на 2008–2011 рр. (2008). 09.06.2008. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_520#Text
2. Амелічева, Л. П. (2020). Теоретичні та аксіологічні засади правового регулювання гідної праці в сучасних умовах державотворення. Вінниця: ТОВ «Твори», 360.
3. Raluca, D. (2019). Workers' rights. A new perspective. *Juridical Tribune*. 9 (3), 549–558. Available at: <http://www.tribunajuridica.eu/ahiva/An9v3/3.%20Dimitriu.pdf>
4. Гришина, Ю., Чанишева, В. (2022). Основні тенденції розвитку трудового права в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право, 71, 376–381. doi: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.71.64>
5. Panasiuk, V., Poliuk, Y., But, I., Zhyvotovska, I., Synytsyn, P. (2022). Constitutional human rights under martial law: legal realities. *Revista Amazonia Investiga*, 11(54), 76–83. doi: <https://doi.org/10.34069/ai/2022.54.06.8>
6. Кайло, І. Ю. (2021). Окремі пропозиції щодо удосконалення правового регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. *Соціальне право*, 1, 24–31.
7. Бурлаченко, Д. (2020). Суб'єкти і форми здійснення державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. *Visegrad Journal on Human Rights*, 6, 51–55.
8. Мельник, А. (2015). Напрями вдосконалення нормативно-правового впливу на здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична, 61, 372–378.
9. Козюбра, М. І. (2016). Права людини і верховенство права. Верховенство права та права людини у світлі Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Київ, 129–138.
10. Najman, M. (2021). How the dignity was understood in law in past and how it should be today. *Juridical Tribune*, 11, 316–331. doi: <https://doi.org/10.24818/tbj/2021/11/sp/04>
11. Шемшученко, Ю. С. та ін. (Ред.) (2003). *Юридична енциклопедія*. Т. 5. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 736.
12. Донченко, О. П. (2008). Аксіологічний зміст категорії свободи у праві: взаємозв'язок принципів свободи, рівності й справедливості. *Актуальні проблеми держави і права*, 40, 69–74.
13. Амелічева, Л. П. (2020). Парадигма правового регулювання гідної праці в сучасних умовах розвитку трудового законодавства. Київ, 487.
14. Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации: принята Международной конференцией труда на ее 97-й сессии (2008). Available at: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/fair_globalization.pdf
15. Програма гідної праці 2020–2024 Україна (2020). Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи. Available at: https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/decent-work-country-programmes/WCMS_774455/lang--uk/index.htm
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту прав працівників (2022). Закон України № 2253-IX. 12.05.2022. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2253-20#Text>
17. Меморандум технічних зауважень до Трудового кодексу 2015 р. (Україна) (2016). Міжнародна організація праці. Available at: <https://ips.ligazakon.net/document/MU16012>
18. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян» (2009). Постанова Верховної Ради України № 892-VI. 15.01.2009. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/892-VI#Text>
19. Іванкевича, В. В. (Ред.) (2011). Профіль Гідної Праці в Україні. МОП, 98. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_154571.pdf
20. Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю (2019). Постанова Кабінету Міністрів України № 823. 21.08.2019. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF#Text>
21. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (2007). Закон України № 877-V. 05.04.2007. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
22. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади (2014). Постанова Кабінету Міністрів України № 442. 10.09.2014. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text>
23. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження втручання у діяльність суб'єктів господарювання (2014). Закон України № 1600-VII. 22.07.2014. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1600-18#Text>
24. Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (2016). Закон України № 1726-VIII. 03.11.2016. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1726-19#Text>
25. Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) (2017). Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1020-р. 18.12.2017. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017-%D1%80#Text>
26. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану (2022). Закон України № 2136-IX. 15.03.2022. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>
27. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану (2022). Постанова Кабінету Міністрів України № 303. 13.03.2022. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text>
28. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин (2022). Закон України № 2352-IX. 01.07.2022. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2352-20#Text>
29. Бурлаченко, Д. В. (2021). Нагляд і контроль у системі захисту трудових прав і свобод. Одеса, 184.
30. Пишуліна, О., Маркевич, К. (2022). Ринок праці в умовах війни: основні тенденції та напрями стабілізації. Аналітична записка / Центр Разумкова. Київ. Available at: <https://razumkov.org.ua/images/2022/07/18/2022-ANALIT-ZAPIS-PISHULINA-2.pdf>
31. Іншин, М., Ярошенко, О. (2019). Система джерел трудового права України: проблема гармонійного поєднання приватного і публічного. *Право України*, 2, 148–161.

32. Проект Закону «Про працю» (2022). Available at: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=43600842-3772-427f-a725-39e35ae3adb8&title=ProektZakonuUkrainiproPratsiu>
33. Проект Закону про працю (2020). № 2708-1. 11.01.2020. Available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67848
34. Проект Закону про працю (2020). № 2708-2. 16.01.2020. Available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67930
35. Проект Закону «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» (2022). Available at: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=1d23af02-a0ec-4458-9d88-2e4c9df8669f&title=ProektZakonuUkrainiproBezpekuTaZdoroviaPratsivnikivNaRoboti>
36. Сімутіна, Я. (2020). Чи варто Україні ставати на шлях декодифікації трудового законодавства. Судбно-юридическая газета. Available at: <https://sud.ua/ru/news/blog/159888-chi-var-to-ukrayini-stavati-na-shlyakh-dekodifikatsiyi-trudovogo-zakonodavstva>
37. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 o Państwowej Inspekcji Pracy (2007). Available at: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=78032&p_lang=en._isn=78032&p_lang=en

Received date 17.11.2022

Accepted date 22.12.2022

Published date 30.12.2022

Терела Галина Василівна, Кандидат історичних наук, доцент, Відділ теорії держави та права, Інститут держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України, вул. Трьохсвятительська, 4, Київ, Україна, 01001

E-mail: terela0107@gmail.com