

УДК: 349.2:331.025.1](477)"1991/..."
DOI: 10.15587/2523-4153.2023.275988

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ПРАЦІ

Г. В. Терела

The study deals with the development of law for supervision and control in the field of labor in independent Ukraine to find out the condition for legal provision of supervision and control through the prism of normatively established terms, definitions, principles and taking into account the approaches, grounded in legal doctrine, regarding the social purpose of supervision and control institution in order to analyze the gaps and conflicts, ways to overcome them. To achieve the goal, we have defined the following tasks: to characterize the normative and legal acts of Ukraine directly or indirectly defining the key provisions that reveal the legal nature of supervision and control: concepts, purpose, task, scope, principles; find out the content and meaning for the provisions of ratified international and European acts regarding the features of supervision and control over compliance with labor law, the state of their implementation into national law; determine the possible options and justify the optimal one of them in terms of enshrining at the legislative level the specifics of the implementation of supervision (control) measures for compliance with labor law. There were used both general (dialectical) and general scientific (analysis and synthesis), as well as special-legal research methods (historical, hermeneutic, formal-legal, prognostic), based on the requirement of a comprehensive analysis of political and legal phenomena during the study research. Their totality made it possible determining the need to implement the norms of ILO Conventions No. 81 and No. 129 into national law and the implementation of the provisions, part six, article 2, the Law of Ukraine "On the basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity", part four, article 19, the GK of Ukraine by actualizing the specifics of supervision (control) measures implementation enshrining for compliance with labor law at the legal level

Keywords: labor legislation, supervision, control, measures of supervision (control), labor inspection, international standards

How to cite:

Terela, H. (2023). Development of law for labor supervision and control in Ukraine. ScienceRise: Juridical Science, 1 (23), 15–22. doi: <http://doi.org/10.15587/2523-4153.2023.275988>

© The Author(s) 2023

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

1. Вступ

Після здобуття незалежності в Україні прийнята значна кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили, ратифіковані міжнародно-правові акти щодо регулювання трудових відносин загалом та нагляду і контролю за дотриманням відповідного законодавства, зокрема. Не маючи можливості в рамках статті охарактеризувати весь спектр законів та підзаконних нормативно-правових актів стосовно нагляду і контролю з точки зору історико-правового розвитку, зупинимося на тих правових актах, які приписами своїх норм визначали поняття, мету, завдання, сферу дії, принципи нагляду і контролю у сфері праці. Це, у свою чергу, дасть змогу з'ясувати правові основи нагляду і контролю з точки зору їх соціальної обумовленості та з урахуванням обґрунтованих у правовій доктрині підходів щодо призначення інституту нагляду і контролю; проаналізувати недоліки та перспективи подальшого розвитку.

2. Літературний огляд

Нормативно-правова база нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства була джерелом та предметом дослідження вчених-трудоваків А. О. Замченко, Р. В. Комар, А. С. Мельник, Є. М. Поповича, адміністративістів О. В. Баклан, А. В. Мельник та інших, які аналізували різні аспекти комплексного за своїм характером правового інституту та багатоаспектного правового явища. Більшість наукових розвідок стосувалися чинних на момент їх здійснення нормативно-правових актів різної юридичної сили. З останніх робіт привертає увагу дисертаційне дослідження І. Ю. Кайло, в окремій главі якого проаналізовані позитивні та негативні з точки зору

автора аспекти стану правового регулювання нагляду і контролю, з'ясовано роль конституційних засад, приписів норм КЗпП України, ряду спеціальних законів та підзаконних актів, здійснено класифікацію останніх [1]. У дисертації Д. В. Бурлаченко першочергова увага приділена міжнародно-правовим актам, ратифікованим Україною, та національному законодавству, які визначають статус органів нагляду і контролю [2]. Разом з тим є потреба у дослідженні законодавства про нагляд і контроль з позиції його розвитку, що уможливило цілісне уявлення про передумови та стан правового забезпечення нагляду і контролю, визначення пропозицій щодо його подальших перспектив.

3. Мета і завдання дослідження

Мета дослідження – проаналізувати розвиток законодавства про нагляд і контроль у сфері праці в незалежній Україні з тим, щоб з'ясувати стан правового забезпечення нагляду і контролю через призму нормативно закріплених термінів, дефініцій, принципів та з урахуванням обґрунтованих у правовій доктрині підходів щодо соціального призначення інституту нагляду і контролю; проаналізувати прогалини та колізії, шляхи їх подолання.

Для досягнення поставленої мети визначені такі завдання:

– охарактеризувати нормативно-правові акти України, у яких визначені ключові положення, що розкривають правову природу нагляду і контролю, а саме: поняття, мета, завдання, сфера дії, принципи;

– з'ясувати зміст та значення положень ратифікованих міжнародних та європейських актів щодо особливостей нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, стан їх імплементації до національного законодавства;

– визначити можливі варіанти та обґрунтувати оптимальний із них стосовно закріплення на законодавчому рівні особливостей здійснення заходів нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про працю.

4. Матеріали і методи

Для досягнення мети дослідження використовувалися законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, прийняті після здобуття Україною незалежності, а також ратифіковані міжнародні та європейські правові акти, положення яких стали ключовими для формування сучасної правової бази нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, а також судова практика, наукові напрацювання вітчизняних та зарубіжних вчених.

Використання дослідницьких методів визначалося поставленою метою та завданнями. Загальнофілософський метод діалектики уможливив цілісність динамічного пізнання правових основ інституту нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства у розвитку через призму його соціального призначення. Метод аналізу та синтезу надав можливість охарактеризувати нормативно-правові акти та визначити засадничі положення, що визначають правову природу багатоаспектного правового явища. Герменевтичний метод, що використовувався при тлумаченні правових джерел, надав можливість з'ясувати ознаки, мету та завдання нагляду і контролю. Історичний метод завдяки використанню таких його прийомів як ретроспективний аналіз та історичне порівняння дозволив з'ясувати причинно-наслідкові закономірності прийняття нормативно-правових актів. Прогностичний метод послугувався базою для визначення потреби та варіантів законодавчого закріплення особливостей нагляду і контролю у сфері праці, обґрунтувати найбільш прийнятний із них.

5. Результати дослідження та їх обговорення

У перші пострадянські роки внесені зміни до трудового законодавства базувалися на «старій моделі регулювання трудових відносин», намаганнях забезпечити соціальну спрямованість галузі права та адаптувати правове становище працівників до вимог ринкової економіки [3, с. 81]. Водночас закладена в КЗпП України застаріла радянська ідеологія, що не відповідала новим економічним і соціальним викликам, та «...відсутність чітко розробленої системи ідеологічних поглядів на подальший розвиток трудового права...» [4, с. 63] спричиняли труднощі у реформуванні законодавства. Збереження старих правових підходів супроводжувалося розквітом неформальної економіки, розширенням тіньової зайнятості, непоодинокими випадками порушення трудового законодавства. Це, в свою чергу, актуалізувало гарантійні механізми дотримання останнього, з-поміж яких нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю.

Одним із перших нормативних актів, спрямованих на забезпечення нагляду за дотриманням безпечного ведення робіт у народному господарстві, стала постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1991 р., якою затверджено Положення про Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляді (Держгіртехнагляд України). З-поміж головних завдань Держгіртехнагляду визначалося забезпечення «...державних інтересів по захисту виробничого персоналу, населення та навколишнього середовища від можливих негатив-

них впливів потенціально небезпечних виробництв» [5]. Акцентуємо увагу на забезпеченні державного інтересу, в основі якого, як правило, перебувають суспільні (публічні) інтереси. Хоча державні та суспільні інтереси не є тотожними поняттями, варто погодитися із твердженням Я. О. Берназюка про те, що «держава повинна орієнтуватися на суспільні (публічні) інтереси та створювати механізми для захисту приватних інтересів» [6, с. 151] з огляду на те, що «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (частина друга статті 3 Конституції України).

Прийнятий 14 жовтня 1992 р. спеціальний Закон України «Про охорону праці» закріпив першочерговим принципом державної політики пріоритет «...життя і здоров'я працівників по відношенню до результатів виробничої діяльності підприємства», повну відповідальність «...власника за створення безпечних і нешкідливих умов праці» (ст. 4) [7]. Це демонструвало відхід від тривалої радянської практики реалізації виробничої функції трудового права як першочергової. Принцип «використання світового досвіду організації роботи щодо поліпшення умов і підвищення безпеки праці на основі міжнародного співробітництва» засвідчив наміри імплементації міжнародних стандартів з охорони праці до національного законодавства, використання провідного зарубіжного досвіду, в тому числі для запозичення кращих практик інспекції праці.

Якісно новий етап розвитку правового регулювання в незалежній Україні пов'язаний з прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України. Варто погодитися зі вченим І. Ю. Кайло, який визначає роль Основного Закону як фундаментального акта, що стосується інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю за такими трьома аспектами:

- (1) визначення на конституційному рівні права на працю та інших трудових прав;
- (2) спрямування конституційних засад захисту трудових прав на формування дієвих юрисдикційних механізмів їх захисту, у тому числі нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю;
- (3) конституційні трудові права є об'єктом нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю [1, с. 73–74].

«Основною для правової системи України нормою-метою» [8, с. 13] та визначальною конституційною засадою правового регулювання трудових відносин стала констатація найвищою соціальною цінністю людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканості і безпеки, закріплення відповідальності держави перед людиною, утвердження і забезпечення її прав і свобод (стаття 3 Конституції України).

Правова держава стосовно сфери праці асоціюється із забезпеченням юридичної рівності сторін трудового договору, тоді як соціальна держава – із забезпечення соціальної безпеки та гідних умов праці. Вагомим кроком правового забезпечення розбудови України як правової, соціальної, держави стало прийняття Указу Президента України «Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки» від 18 жовтня 1997 р. Роль правового акта полягала у визнанні напрямів соціальної політики «...складовою частиною ідеології державного будівництва, яка націлена на забезпечення прав і свобод людини...» [9]. Одним із напрямів «політико-правової, організаційно-адміністративної та соціально-економічної діяльності всіх без винятку органів державної влади з метою конкретного втілення запропонованої конституційної моделі соціальної держави...» [10, с. 269] в Указі визначалася необхідність реформування трудових відносин, включаючи ті, що спрямовані на охорону та захист трудових прав громадян. При цьому з метою забезпечення конституційних гарантій громадян на працю в безпечних і здорових умовах, з одного боку, та виконання конституційного обов'язку держави щодо визнання, дотримання та захисту прав і свобод людини у сфері праці, з іншого, – в Указі ставилися такі завдання:

- (1) прийняти закон про державний нагляд і контроль за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів про працю та охорону праці, в якому передбачити правову основу, принципи організації і діяльності, а також основні завдання, функції, права і обов'язки органів, які здійснюють державний нагляд і контроль за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів про працю і охорону праці;
- (2) забезпечити відповідність національного законодавства нормам міжнародного права;
- (3) ратифікувати найбільш важливі й актуальні конвенції МОП (у тому числі щодо інспекції праці);
- (4) завершити формування підрозділів державної інспекції праці в районах і містах та надати їм необхідні повноваження для адміністративного впливу на порушників законодавства про працю, забезпечити співпрацю інспекцій з профспілками [9].

Конвенції МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі 1947 р. [11] та № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 р. [12], 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 Україною у 2004 р. У тому ж році ратифікована Конвенція МОП № 150 про адміністрацію праці: роль, функції та організація 1978 р.

Ставши відповідно до ст. 9 Конституції України частиною національного законодавства, Конвенція № 81 (ст. 3) та Конвенція № 129 (ст. 6) визначали практично ідентичні основні завдання системи інспекції праці відповідно у сфері промисловості та сільського господарства, що засвідчило єдиний підхід до функціональної складової їх діяльності. По-перше, це завдання забезпечення застосування правових норм за таким примірним переліком: тривалість робочого дня, заробітна плата, безпека праці, охорона здоров'я і добробуту, використання праці дітей та підлітків (у Конвенції № 129 додавалися питання щотижневого відпочинку та відпустки, використання праці жінок). Тим самим актуалізувалося питання конкретизації сфери нагляду і контролю на рівні національного законодавства, зокрема, чи має поширюватися нагляд і контроль державної інспекції на дотримання колективних договорів та угод, порядок вирішення колективних трудових спорів тощо. По-друге, завдання забезпечення як роботодавців, так і працівників технічною інформацією та консультаціями щодо засобів дотримання правових норм. Форми реалізації інформаційно-консультаційної функції також потребували визначення на рівні національного законодавства відповідно до кращих світових практик. По-третє, завдання доведення до відома компетентних органів інформації про недоліки або зловживання, які не підпадають під дію існуючих правових норм. При цьому завдання інспекції є «неподільними, взаємодоповнюючими та важливими для ефективного застосування національного законодавства про працю», на чому акцентовано у Звіті за підсумками наради експертів, скликаній Адміністративною радою МОП (13–16 грудня 2021 р.) для тристороннього схвалення технічних керівних настанов щодо загальних принципів інспекції праці [13].

В інституційному (системно-структурному) аспекті обидві конвенції містили вимогу проведення інспекції праці під наглядом і контролем центрального органу влади, виходячи з національної адміністративної практики, що спричинило подальші кроки законодавця стосовно реформування системи інспекції праці в Україні. Таким чином, зі змісту конвенцій випливало визнання інспекції праці державною функцією та відповідальністю уряду.

Значення Конвенції МОП № 150 про адміністрацію праці: роль, функції та організація 1978 р. полягає у визначенні вимоги та водночас принципу координації діяльності усіх органів, що їх включає система адміністрації праці, необхідності проведення консультацій з роботодавцями, працівниками та їхніми організаціями, а також залучення представників останніх до діяльності таких органів [14].

14 вересня 2006 р. Законом України ратифікована Європейська соціальна хартія (переглянута) (далі – ЄСХ(п)) [15], що спонукало до подальшого розвитку національного законодавства з врахуванням змісту прав і принципів, закладених в ЄСХ(п). Стосовно досліджуваної нами теми варто зупинитися на одній зі складових забезпечення ефективного здійснення права на безпечні та здорові умови праці, якою є заходи нагляду за дотриманням встановлених правил. О. М. Потопахіна та Д. М. Ситніков зауважують, що «формулювання цього положення є цікавим акцентом на забезпечення додержання правових норм, а не на факт здійснення контрольних наглядних заходів» [16, с. 139]. Звісно, що нагляд не може бути самоціллю. Водночас разом із застосуванням інших заходів превентивного, інформаційно-консультаційного характеру, – того, що на сьогодні об'єднано поняттям «заходи нагляду (контролю)», буде слугувати реалізації мети: додержання сторонами соціально-трудових відносин встановлених правових та технічних норм, а отже, забезпечення правопорядку у сфері праці.

Окрім того, стаття 22 ЄСХ(п) закріплює право працівників брати участь у визначенні та поліпшенні умов праці та виробничого середовища, що включає сприяння нагляду за дотриманням нормативних положень.

Загалом, виходячи з приписів ЄСХ(п) реалізація права на безпечні та здорові умови праці передбачає формування та втілення національної політики на засадах поєднання комплексу превентивних – з мінімізації виробничих ризиків, нормотворчих, наглядових, профілактичних та інформаційно-консультаційних функцій, залучення працівників до здійснення нагляду за дотриманням законодавства про працю.

Важливим етапом у формуванні сучасної системи державного нагляду і контролю в Україні стало прийняття Господарського кодексу України (далі – ГК України) від 16 січня 2003 р. [17]. По-перше, забезпечення державою належних, безпечних і здорових умов праці було визначено однією зі складових конституційних основ правопорядку у сфері господарювання згідно ч. 2 ст. 5 ГКУ. По-друге, констатація того, що у сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому. Тобто соціальна політика визначена невід'ємною складовою державної політики у сфері господарювання (ч. 1 ст. 9 ГКУ). Водночас трактуючи її напрямки у соціально-економічній сфері законодавець обмежився політикою захисту прав споживачів, політикою заробітної плати і доходів населення, політикою зайнятості, політикою соціального захисту та соціального забезпечення (ч. 3 ст. 10 ГКУ). Під соціальним захистом у широкому розумінні передбачають систему «...економічних, правових, організаційних та інших заходів держави по забезпе-

ченню соціальних прав і гарантій громадян» [18]. Разом з тим враховуючи, що згідно Регламенту Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 458/2007 від 25 квітня 2007 р. про Європейську систему інтегрованої статистики соціального захисту (ESSPROS) до переліку «...ризиків або потреб, які можуть зумовити потребу в соціальному захисті, традиційно входять: захворювання та/або медичне обслуговування; інвалідність; похилий вік; втрата годувальника; сім'я/ діти; безробіття; житло; та соціальна ізоляція, не класифікована за іншими категоріями» [19], видається доцільним доповнити напрямки державної політики у соціально-економічній сфері, визначені ГК України, політикою захисту належних, безпечних і здорових умов праці.

По-третє, однією зі сфер здійснення державного контролю та нагляду за господарською діяльністю визначено сферу виробництва і праці, що включає безпеку виробництва і праці, додержання законодавства про працю; пожежну, екологічну, санітарно-гігієнічну безпеку; дотримання стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності (абз. 7 ч. 3 ст. 19).

По-четверте, закріпивши у ч. 4 ст. 19 ГКУ положення про те, що органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати державний контроль і нагляд за господарською діяльністю, їх статус, загальні умови, порядок здійснення контролю і нагляду визначаються законами, – законодавець вкотре підкреслив викладену в ст. 19 Конституції України вимогу, нормативно-правовими актами якої юридичної сили можуть визначатися повноваження контролюючих органів.

По-п'яте, частини 5, 6 ст. 19 ГКУ містять норми-принципи, на яких має ґрунтуватися контрольно-наглядова діяльність, а саме: заборона незаконного втручання та перешкоджання господарській діяльності суб'єктів господарювання з боку органів державної влади, їх посадових осіб; неупередженість; об'єктивність, оперативність, законність, повага прав і законних інтересів суб'єктів господарювання при здійсненні інспектування та перевірки діяльності суб'єктів господарювання.

Відтак, з прийняттям ГК України актуалізувалося завдання розробки Закону, який би закріпив загальні вимоги до здійснення нагляду і контролю у сфері господарювання. Саме такий шлях був обраний законодавцем. Відповідно втратила пріоритетність потреба у прийнятті спеціального закону про нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю, що попередньо планувалося Указом Президента «Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки» від 18 жовтня 1997 р. та соціальними партнерами на виконання Генеральної угоди на 1999–2000 рр.

05 квітня 2007 р. був прийнятий рамковий Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який закріпив організаційні та правові засади, норми-дефініції, принципи, сферу дії нагляду (контролю), єдині вимоги до проведення заходів нагляду (контролю), їх періодичності залежно від ступеню ризику, повноваження органів державного нагляду (контролю). Природа рамкового закону передбачає, що на його виконання у конкретних сферах приймаються нормативно-правові акти, які базуючись на визначених засадах, конкретизують встановлені на законодавчому рівні вимоги.

Насамперед, слід відзначити закріплення законодавцем визначення поняття державного нагляду (контролю) як діяльності уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [20].

Із нормативно закріпленої дефініції можна вивести такі ознаки нагляду (контролю):

- нагляд (контроль) визначаються з позицій діяльнісного підходу;
- терміни вживаються як синоніми;
- змістом нагляду (контролю) є виявлення та запобігання правопорушенням;
- акцент на запобіганні підкреслює значення реалізації превентивних заходів у процесі нагляду (контролю);
- метою нагляду (контролю) є забезпечення інтересів суспільства.

При цьому визначення поняття «інтерес суспільства» Закон не містить. Водночас важливим для розуміння інтересу, на задоволення якого має бути спрямований нагляд (контроль), є зміст першого з принципів, визначених статтею 3 Закону № 877-V, а саме «пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності». Закон України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» від 02 грудня 2010 р. визначає суспільні інтереси як безпеку життя та здоров'я людей, безпечні умови праці, захист прав споживачів (користувачів), захист довкілля [21], що відносно до сфери трудового законодавства стосується забезпечення належних умов праці, необхідних для захисту життя і професійного здоров'я працівників. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 420/8512/20 надав тлумачення поняття «значного суспільного інтересу» справи як серйоз-

зної, обґрунтованої зацікавленості, «...яка має неабияке виняткове значення для усього суспільства в цілому, певних груп людей, територіальних громад, об'єднань громадян тощо. Найважливішим значущим суспільним інтересом може бути місце й тоді, коли предмет спору зачіпає питання загальнодержавного значення», зокрема, «найвищих соціальних цінностей, визначених Конституцією України» [22]. Згідно статті 3 Основного Закону «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [23].

Закон України «Про адміністративну процедуру» оперує поняттям «публічний інтерес», під яким визначені «інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби» [24]. З наведеної дефініції випливає, що інтерес суспільства є складовою публічного інтересу. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду наголошує, що «суспільство є окремим суб'єктом публічно-правових відносин, яке може мати власні (публічні) інтереси, що є відмінними від інтересів конкретної (приватної) особи та інтересів держави» (п. 36) [25]. Водночас, Верховний Суд вживає як однопорядкові поняття суспільного (публічного) інтересу, окрім того розцінюючи його як оціночне поняття, яке «...охоплює широке і водночас чітко не визначене коло законних та таких, що ґрунтуються на моральних засадах, інтересів, які складають певну сукупність приватних інтересів або важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби та відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації); це поняття не піддається однозначній кваліфікації (визначенню), а тому наявність суспільних (публічних) інтересів повинна бути предметом самостійної оцінки суду у кожному конкретному випадку» (п. 37) [25]. При тлумаченні оборони як конституційної цінності, яка є суспільним (публічним) інтересом, Верховний Суд акцентує, що в останньому «акумуляються індивідуальні права кожного» [25]. Виходячи із правових позицій Верховного Суду, можна зробити висновок, що під «інтересами суспільства» у нормативному визначенні державного нагляду (контролю) розуміється суспільний (публічний) інтерес у його широкому розумінні.

Враховуючи комплексний характер відносин нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, визначення основних засад, принципів та вимог нагляду (контролю) у Законі № 877-V, що носять міжгалузевий характер, має безперечно позитивний характер. Водночас встановити єдині правила для всіх галузей з огляду на їх особливості є складним завданням. Саме цим можна пояснити найбільшу кількість змін, які були внесені до частини другої статті 2 Закону стосовно сфери його дії та виключних норм. Так, перша редакція частини другої статті 2 Закону № 877-V не включала відносини щодо нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в перелік тих, на які не поширюється сфера його дії. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці» від 28 грудня 2014 р. було виведено з-під сфери дії Закону № 877-V відносини щодо державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення (п. 30 Розділу VII Закону) [26]. Натомість Законом України «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» від 03 листопада 2016 р. сфера дії Закону № 877-V знову була поширена на відносини стосовно заходів нагляду (контролю) щодо додержання законодавства про працю [27].

Чинна редакція Закону № 877-V (від 29.10.2022 р.) визначає, що «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...» (ч. 6 ст. 2). Однак у КЗпП України такі особливості не визначені, містяться лише відсылні норми до Порядку здійснення державного контролю та Порядку здійснення державного нагляду (частина перша ст. 259 КЗпП), що призводить до колізій. Свідченням цього є рішення судів про визнання протиправними та нечинними постанов Кабінету Міністрів України, якими затверджені такі порядки [28–30]. На період воєнного стану порядок проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю) регулюється безпосередньо Законом України № 877-V з урахуванням особливостей Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [31].

У повоєнній Україні стане актуальним визначення особливостей здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю на рівні закону. Це завдання зумовлюється також необхідністю імплементації норм Конвенції МОП № 81 та № 129 стосовно порядку здійснення перевірок та повноважень інспекторів праці до національного законодавства. З-поміж варіантів законодавчого закріплення можна виокремити три підходи:

- 1) включити відповідну главу до проекту Трудового кодексу України;
- 2) внести зміни до КЗпП України, суттєво доповнивши зміст глави XVIII;
- 3) прийняти спеціальний Закон «Про інспекцію праці».

На перший погляд, найбільш прийнятним видається перший варіант, особливо враховуючи приписи прикінцевих положень Закону України «Про дерадянізацію законодавства України» сто-

совно розробки урядом проекту Трудового кодексу України. Водночас активний процес «точкових змін» КЗпП України, коли тільки за час дії правового режиму воєнного стану до чинного кодексу 14 разів було внесено зміни і доповнення, може вкотре відтермінувати прийняття нового Трудового кодексу України. Окрім того, включення положень щодо порядку здійснення заходів нагляду (контролю) переобтяжить Трудовий кодекс адміністративними за своїм характером нормами. Тому перспективним варіантом видається включення загальних положень щодо нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю до проекту Трудового кодексу України та розробка проекту спеціального Закону «Про інспекцію праці», у якому закріпити її правовий статус.

5. Висновки

1. Нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю сформувався у комплексний правовий інститут, що регулюється актами різного галузевого спрямування. При цьому відсутнє нормативно визначене поняття нагляду та контролю за розмежування цих термінів у КЗпП України. Указом Президента України «Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки» було визначено за одне з завдань прийняття закону про державний нагляд і контроль за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів про працю та охорону праці, яке так і залишилося нереалізованим. Натомість важливим етапом у формуванні сучасної системи державного нагляду і контролю стало прийняття Господарського кодексу України, приписами норм якого актуалізувалося завдання розробки Закону, який би закріпив загальні вимоги до здійснення нагляду і контролю у сфері господарювання. Таким став рамковий Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», у якому визначені поняття нагляду (контролю), його мета, принципи, сфера дії. Природа рамкового закону передбачає, що на його виконання у конкретних сферах приймаються нормативно-правові акти, які базуються на визначених засадах, конкретизують встановлені на законодавчому рівні вимоги. Це актуалізує, в свою чергу, розробку проекту Закону «Про інспекцію праці», спеціального за своїм характером.

2. Ратифіковані Україною Конвенції МОП № 81 та № 129 визначають завдання системи інспекції праці відповідно у сфері промисловості та сільського господарства, які є неподільними, взаємодоповнюючими та важливими для ефективного застосування національного законодавства про працю, а саме: забезпечення застосування правових норм; надання як працівникам, так і роботодавцям інформації та консультацій щодо засобів дотримання правових норм; доведення до відома компетентних органів про недоліки та зловживання. Ряд норм конвенцій щодо повноважень інспекторів та порядку проведення інспекцій потребують імплементації до національного законодавства.

Виходячи з приписів ЄСХ(п) реалізація права на безпечні та здорові умови праці передбачає формування та втілення національної політики на засадах поєднання комплексу превентивних – з мінімізації виробничих ризиків, нормотворчих, наглядових, профілактичних та інформаційно-консультативних функцій, залучення працівників до здійснення нагляду за дотриманням законодавства про працю.

3. Можливими варіантами законодавчого закріплення особливостей здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства є: включення відповідної глави до проекту Трудового кодексу України; внесення змін до чинного КЗпП України; прийняття спеціального Закону «Про інспекцію праці». Найбільш прийнятним варіантом видається правове регулювання нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю на рівні загального закону (нового Трудового кодексу України) та спеціального закону «Про інспекцію праці».

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.

Фінансування

Дослідження проводилося без фінансової підтримки.

Доступність даних

Рукопис не має пов'язаних даних.

Подяка

Автор висловлює подяку редакції журналу за можливість даної публікації.

Література

1. Кайло, І. Ю. (2021). Правові основи нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. Київ, 443.
2. Бурлаченко, Д. В. (2021). Нагляд і контроль у системі захисту трудових прав і свобод. Одеса, 184.

3. Гуменюк, І. О. (2013). Напрямки розвитку трудового законодавства України: окремі аспекти проблеми. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 5, 81–84.
4. Іншин, М. І. (2017). Вектори ідеологічних змін у сучасному трудовому праві. Приватне та публічне право, 3, 63–67.
5. Положення про Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду (1991). Постанова Кабінету Міністрів України № 218. 23.09.1991. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218-91-%D0%BF#Text>
6. Берназюк, Я. О. (2021). Ознаки та зміст суспільного (публічного) інтересу, його співвідношення з державними інтересами. Право і суспільство, 6, 146–153. doi: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.6.21>
7. Про охорону праці (1992). Закон України № 2694-XII. 14.10.1992. Available at: https://zakononline.com.ua/documents/show/151241__591220
8. Малишев Б.В. (2011). Телеологічний спосіб тлумачення норм права: загальнотеоретичні аспекти. Адвокат, 10 (133), 7–14.
9. Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки (1997). Указ Президента України № 1166/97. 18.10.1997. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1166/97#Text>
10. Скрипнюк, О. В. (2000). Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України. Київ, 600.
11. Конвенція МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі (1947). Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_036#Text
12. Конвенція МОП № 129. про інспекцію праці в сільському господарстві (1969). Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_114#Text
13. Report of the Director-General. First Supplementary Report: Report of the Meeting of Experts for the tripartite validation of the technical guidelines on general principles of labour inspection (13–16 December 2021) (2022). Geneva. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_837345.pdf
14. Конвенція МОП № 150 про адміністрацію праці: роль, функції та організація (1978). Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_024#Text
15. Європейська соціальна хартія (переглянута) (1996). Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text
16. Потопахіна, О. М., Ситніков, Д. М. (2015). Право на безпечні й здорові умови праці в актах Ради Європи та Європейського Союзу. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція, 16, 138–141.
17. Господарський кодекс України (2003). Закон України № 436-IV. 16.01.2003. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
18. Шемшученко, Ю. С. та ін. (Ред.) (2003). Юридична енциклопедія. Т. 5. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 736. Available at: https://leksika.com.ua/16940928/legal/sotsialniy_zahist
19. Про Європейську систему інтегрованої статистики соціального захисту (ESSPROS) (2007). Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 458/2007. 25.04.2007. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_010-07/ed20070425#n33
20. 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>
21. Про загальну безпечність нехарчової продукції (2010). Закон України № 2736-VI. 02.10.2010. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2736-17#Text>
22. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду (2021). № 420/8512/20. 05.04.2021. Available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96015770?fbclid=IwAR2iYctzm0FW6J3Izw2JInFnME90FCp6-GCxZ5Tb8Jg0agU5oAPm2WkIWog>
23. Конституція України (1996). Закон України № 254к/96-ВР. 28.06.1996. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
24. Про адміністративну процедуру (2022). Закон України № 2073-IX. 17.02.2022. [набрання чинності відбудеться 15.12.2023]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
25. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду (2021). № 320/10736/20. 02.12.2021. Available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101608812>
26. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці (2014). Закон України № 77-VIII. 28.12.2014. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-19#Text>
27. 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>
28. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду (2019). № 826/8917/17. 14.05.2019. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v8917805-19#Text>
29. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва (2021). № 640/17424/19. 28.04.2021. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1742805-21#Text>
30. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду (2021). № 640/17424/19. 14.09.2021. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va742805-21#Text>
31. 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>

Received date 14.02.2023

Accepted date 22.03.2023

Published date 31.03.2023

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