

УДК 349.2

**НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВПЛИВУ
НА ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ
ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

А. Мельник

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000, Львів, Україна*

Окреслено напрями вдосконалення нормативно-правового впливу на здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. Автор обґрунтував, що вдосконалення системного нормативно-правового впливу на процес здійснення контрольно-наглядової діяльності стосовно дотримання законодавства про працю України має відповідати принципам державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та запропонував доповнити їхній перелік. Визначено, що подальше вдосконалення нормативно-правового впливу на здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства також пов'язано із більш детальною правовою регламентацією діяльності окремих суб'єктів контрольно-наглядової діяльності.

Ключові слова: нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства, удосконалення нормативно-правового впливу, принципи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Статтею 43 Конституції закріплено, що кожен має право на працю, що означає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб [4]. Конституційне право на працю втілено у КЗпП та інших актах трудового законодавства. Водночас його реалізація залежить від ефективності державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Ефективність нагляду та контролю у всіх сферах суспільної діяльності в державі безумовно передбачає наявність конкретних органів та посадових осіб, тобто суб'єктів такої діяльності. Саме суб'єктам належить визначальна роль у розвитку нагляду і контролю та підвищенні їхньої ефективності, адже від реалізації ними своїх повноважень, чіткої взаємодії між собою, неупередженості та своєчасності контрольно-наглядових дій залежить досягнення кінцевої мети – забезпечення належної реалізації прав та інтересів людини і громадянина, запобігання, виявлення, усунення порушень прав осіб, правових норм та відповідне поновлення порушених прав, зокрема у сфері трудових правовідносин.

Оскільки державний нагляд і контроль є найдієвішими способами захисту трудових прав працівників, треба приділити особливу увагу вдосконаленню нормативно-правового впливу на здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Проблематику контролю за дотриманням законодавства про працю досліджували Н. Б. Болотіна, В. С. Венедиктов, Г. Гончарова, В. М. Догадов, Ф. М. Левіант, А. С. Пашков, В. І. Прокопенко, Н. М. Сенников, Л. А. Сироватська,

А. В. Стремоухов, О. І. Лисяк, Ф. А. Цесарський та інші науковці. Водночас постійні зміни законодавства у цій сфері та потреба його вдосконалення зумовлюють необхідність проведення нових досліджень нормативно-правового впливу на здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Метою цієї статті є окреслення напрямів удосконалення нормативно-правового впливу на здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Під нормативно-правовим впливом розуміємо здійснюване державою юридичне закріплення, створення надійних умов для спостереження та перевірки спеціальними суб'єктами діяльності підконтрольних осіб на її відповідність встановленим законодавством про працю вимогам із застосуванням засобів впливу на підставі правових норм.

Права, обов'язки, відповідальність суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, порядок виконання закріплені низкою нормативно-правових актів, різних за характером, природою та юридичною силою.

Зважаючи на нещодавні вагомні зміни у законодавстві, що регулює відносини щодо нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, зокрема на прийняття Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року та Постанови Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію урядових органів» від 28 березня 2011 року, перелік законодавства, що регулює досліджувані у статті відносини, значно змінився.

Щодо нормативно-правових актів у сфері нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю України можна дати таке визначення: «Нормативно-правовий акт у сфері нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства – це виражений у письмово-документальній формі юридичний акт, який приймають спеціально уповноважені державою суб'єкти управління контрольно-наглядовою діяльністю забезпечення дисципліни і законності в процесі регулювання й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин». Природно, це і закони України, і постанови Верховної Ради України, і накази та розпорядження Президента України, і постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, і нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю.

Головні нормативно-правові акти що, регулюють контрольну та наглядову діяльність в системі трудових правовідносин, такі: Конституція України, Кодекс законів про працю України, Закони України «Про охорону праці», «Про пожежну безпеку», «Про прокуратуру», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», Положення про Державну інспекцію України з питань праці; про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України; про Державну інспекцію ядерного регулювання України, Типове положення про діяльність уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці та ін.

До ознак системи нормативно-правових актів у сфері забезпечення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства зарахуємо такі:

– формальна визначеність нормативно-правових актів у сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, тобто їхнє чітке оформлення з відповідними реквізитами, вираження їхньої зовнішньої форми із зазначенням на відповідні права й обов'язки, наявність в них інших норм трудового права;

– загальнообов'язковість, що означає незаперечність правових положень, безперечність дотримання норм права, гарантією чого є державні органи законодавчої та виконавчої влади, які приймають ці акти, а також Конституційний суд України,

який може їх визнати недійсними через неконституційність їхню в цілому або їхніх окремих положень;

– загальновідомості, що означає їхнє офіційне оприлюднення, доведення до відома конкретних адресатів відповідно до встановленого порядку опублікування правових приписів;

– взаємозумовленість метою і завданнями трудового законодавства;

– функціональна спрямованість системи нормативно-правових актів у сфері забезпечення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, що означає його спрямованість на здійснення функцій трудового права, внутрішню структурованість, тобто побудову системи нормативно-правових актів у сфері забезпечення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства;

– ієрархічність системи нормативно-правових актів у сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, що полягає в існуванні актів, що мають вищу юридичну силу один порівняно з одним. Остання ознака є загальноприйнятою у науковому колі. Сформульовані ознаки є компіляцією всіх оброблених нами джерел, в яких згадуються ознаки трудового законодавства та нормативно-правових актів у сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства.

Доповнюючи комплекс ознак системи нормативно-правових актів у сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, зазначимо, що вона є частиною системи трудового законодавства, що є самостійною галуззю українського законодавства, взаємодіє як підсистема з фінансовим, кримінальним, адміністративним, цивільним та іншими видами законодавства. Ця ознака є надзвичайно важливою в контексті усунення дублювання законодавчих положень, забезпечення та реалізації принципу єдності і диференціації умов праці.

Ще однією ознакою, яка розкриває сутність системи нормативно-правових актів у сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, є її узгодженість з вже наявними правилами поведінки, вираженими в нормативно-правових актах, які діють на момент зміни системи трудового законодавства. Відсутність такої узгодженості призводить до неухильного зростання прогалин і колізій, які треба усувати за допомогою правозастосовної практики. Так, Українська держава характеризується тим, що обмежує себе саме чинними правовими нормами, яким зобов'язані підкорятися всі без винятку державні органи, їхні посадові особи, юридичні та фізичні особи. Так, з'являється потреба сформулювати правову державу, завершивши розроблення проекту Трудового кодексу України, інших законів, які мають значення для розвитку демократичних засад в країні, удосконалення чинного законодавства в галузі праці.

Систему нормативно-правових актів у сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства утворюють такі елементи:

- 1) Закони України;
- 2) укази Президента України;
- 3) постанови Кабінету Міністрів України;
- 4) нормативно-правові акти міністрів та інших центральних органів виконавчої влади,
- 5) нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій;
- 6) нормативно-правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

7) локальні нормативно-правові акти. До останніх належать акти, що видаються в межах підприємств, установ, організацій для регламентації своїх внутрішніх питань щодо охорони праці та нагляду й контролю за додержанням трудового законодавства.

Зазначений структурний ряд розглянутої системи нормативно-правових актів характеризується ієрархічним поєднанням його елементів. Цей необхідний, закономірний ієрархічний зв'язок виявляється у тому, що нормативні акти мають в структурному ряді певне місце і не можуть містити норм, які суперечать актам, що стоять вище. Своєю чергою, кожний нормативно-правовий акт виступає вихідною правовою базою для нормативних актів, розташованих в структурному ряді після нього. Як наслідок, нормативний правовий акт, що порушує ієрархічний зв'язок та містить норми, що суперечать актам, які стоять вище, не може бути застосованим у конкретних відносинах, бо не володіє властивостями, необхідними для акта, який містить чинні норми права. Практична значущість такого структурного ряду нормативно-правових актів, покликаних регулювати відносини в сфері нагляду й контролю за додержанням законодавства України про працю, полягає в забезпеченні їхньої ефективної систематизації: і інкорпорація, і кодифікація мають відбуватися лише з урахуванням ієрархічної побудови зв'язку досліджуваної групи нормативно-правових актів. Це дасть змогу запобігти дублюванню, колізії відповідних правових приписів, підвищить результативність впливу останніх на відносини, що виникають в процесі здійснення розглядуваного різновиду контрольно-наглядової діяльності.

Отже, аналіз системи зазначених нормативно-правових актів засвідчує, що їхня сутність не зводиться до простої сукупності нормативно-правових актів, а є багаторівневою та високоорганізованою структурою, в якій кожен нормативно-правовий акт діє не сам собою, а в тісному зв'язку з іншими нормативно-правовими актами, що регулюють різні сторони тих чи тих суспільних відносин.

Вищенаведене дає змогу зробити такий висновок: нормативно-правове забезпечення організації нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України – це цілеспрямована діяльність держави в особі спеціально уповноважених органів та посадових осіб для врегулювання за допомогою нормативно-правових актів та інших засобів юридичної техніки найважливіших відносин, що виникають в процесі контрольно-наглядової діяльності щодо забезпечення дисципліни та законності під час регулювання й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин.

Що стосується терміна «удосконалення», то він має походження від «удосконалювати» – робити досконалішим, кращим [1, с. 1506]. Погоджуємося з Є. М. Поповичем, який сформулював таке визначення поняття «удосконалення нормативно-правового забезпечення в сфері контролю за дотриманням трудового законодавства» – це діяльність компетентних органів та посадових осіб з підтримки якісного стану змісту і форми нормативно-правових актів відповідно до потреб розвитку відносин у сфері контролю за дотриманням законодавства про працю. Безперечно, створити раз і назавжди певне досконале нормативно-правове забезпечення неможливо. Це безперервний процес, що охоплює як створення нових якісних нормативно-правових актів, внесення в них якісних змін та доповнень, так і усунення або нейтралізацію їхніх неякісних, руйнівних властивостей [6, с. 163].

На нашу думку, удосконалення системного нормативно-правового впливу на процес здійснення контрольно-наглядової діяльності стосовно дотримання законодавства про працю України повинно відповідати принципам державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Згідно зі статтею 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», державний контроль здійснюють за такими принципами: 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; підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав суб'єкту господарювання; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю); наявності підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду (контролю); відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю); невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства; дотримання умов міжнародних договорів України; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян; наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади» [3].

З наведеного можна побачити, що законом встановлено вичерпний перелік принципів для органів державної влади. Однак контроль дотримання законодавства про працю здійснюється не лише органами державної влади, а й іншими суб'єктами. Крім того, зазначена норма права не передбачає інших важливих для цієї діяльності принципів. Тому вважаємо слушною думку Т. І. Костильєвої, яка пропонує доповнити статтю 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» такими принципами:

1) свобода підприємницької діяльності та відповідальність за порушення законодавства про працю. Принцип свободи підприємницької діяльності у цій сфері передбачає можливість підконтрольних суб'єктів діяти на свій розсуд в межах нормативно-правового поля. Для підконтрольних суб'єктів діє принцип «дозволено все, що не заборонено». Держава встановлює загальнообов'язкові правила, певні рамки поведінки, за межі яких підконтрольні суб'єкти виходити не можуть. Якщо ж підконтрольний суб'єкт порушує загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені державою, до нього застосовують примусові заходи впливу негативного для нього характеру, а саме юридичну відповідальність;

2) економічна ефективність від вжитих суб'єктами контролю заходів та соціальна справедливість. Запропоновані принципи сприятимуть підвищенню рівня дотримання трудових прав працівників [5].

Водночас треба враховувати, що Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Тому поширення його дії на трудові правовідносини є досить сумнівним, що актуалізує питання про прийняття окремого закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про працю».

Зазначимо також, що Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» від 31 липня 2014 року № 1622-VII внесено доповнення до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014

рік». Закон України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» доповнено, зокрема, статтею 31, якою встановлено, що перевірки підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців органами контролю (крім Державної фіскальної служби України) здійснюються протягом серпня – грудня 2014 року виключно з дозволу Кабінету Міністрів України або за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки [2].

Запровадження мораторію на проведення перевірок є одним із заходів, спрямованих на скорочення контролюючих та інспекційних функцій держави, однак, на нашу думку, таке нововведення є дещо сумнівним, оскільки послаблює державний нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства, і, як наслідок, провокує порушення законодавства про працю.

Загалом, нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства є важливими елементами у формуванні по-перше, безпечних та здорових умов праці для громадян, а, по-друге – важелем впливу на роботодавців, який змушує їх дотримуватися трудового законодавства. Тому, на нашу думку, потрібна детальна правова регламентація діяльності суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, зокрема Держгірпромнагляду України, Держсанепідслужби України; Державної пожежної охорони, Держатомрегулювання України.

Отже, удосконалення системного нормативно-правового впливу на процес здійснення контрольної діяльності стосовно дотримання законодавства про працю України повинно відповідати принципам державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Водночас перелік цих принципів, наведених у статті 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», доцільно доповнити такими принципами: свобода підприємницької діяльності та відповідальність за порушення законодавства про працю; економічна ефективність від вжитих суб'єктами контролю заходів та соціальна справедливість. Даліше удосконалення нормативно-правового впливу на здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства також пов'язано із більш детальною правовою регламентацією діяльності Держгірпромнагляду України, Держсанепідслужби України, Державної пожежної охорони, Держатомрегулювання України.

Список використаної літератури

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь, 2004. – 1440 с.
2. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» від 31 липня 2014 року № 1622-VII // Відомості Верховної Ради, 2014. – № 35. – Ст. 1180.
3. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»: від 05.04.2007 р., № 877-V // ВВР України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
4. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. *Костишева Т. І.* Удосконалення нормативно-правового забезпечення контролю дотримання законодавства про працю / Т. І. Костишева // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 313–318.
6. *Попович Є. М.* Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України: дис... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / Попович Євген Миколайович. – Х., 2003. – 192 с.

*Стаття: надійшла до редакції 18.02.2015
прийнята до друку 01.07.2015*

**DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF THE REGULATORY
IMPACT ON THE SUPERVISION AND CONTROL
OVER COMPLIANCE WITH LABOR LAWS**

A. Melnyk

*Ivan Franko National University of Lviv
Universytetska Str, 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

In article outlines the directions for improvement of the legal impact on the supervision and control of compliance with labor laws. It was established that public supervision and control are the most effective ways to protect labor rights, and therefore should focus on improving regulatory impact on the supervision and control of compliance with labor laws. The supervision and monitoring of compliance with labor laws are essential elements in the formation first, safe and healthy working conditions for citizens, and secondly - lever of influence on employers, which causes them to follow labor laws.

By reasoned that improving the system of regulatory impact on the implementation of control and supervision of the observance of labor legislation Ukraine must comply with the principles of state supervision (control) of economic activity. However, the list of these principles set out in Article 3 of the Law of Ukraine «On Government Oversight (Control) of economic activity», it is advisable to supplement the following principles: freedom of establishment and the responsibility for violation of labor law; cost-effectiveness of the control measures taken by subjects and social justice. Further improvement of the legal impact on the supervision and control of compliance with labor laws is also associated with more legal regulations of activities of supervision and control over compliance with labor laws, including the State Committee of Ukraine Gossanepidsluzhby Ukraine, the State Fire Service, Nuclear Regulatory Committee of Ukraine.

Keywords: supervision and enforcement of labor laws, improving regulatory impact principles of state supervision (control) of economic activity.