



ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

В.І. ЩЕРБИНА,

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка

SUMMARY

The basic tendencies within legal regulation of labour inspection activity have been revealed and denominated in given scientific article. The proposals essentially improving labor legislation in this part have been introduced to.

Key-words. Legal status of labour inspection, review service, law enforcement service, broadening of competence, cooperation within law enforcement and judicial authorities.

АНОТАЦІЯ

У представленій науковій статті виявлено та окреслено основні напрямки правового регулювання діяльності інспекції праці, внесено пропозиції з суттєвого реформування трудового законодавства України у цій частині.

Ключові слова. Правовий статус інспекції праці, контрольна функція, правоохоронна функція, розширення повноважень, взаємодія з правоохоронними та судовими органами.

РЕЗЮМЕ

В представленной научной статье выявлены и обозначены основные направления правового регулирования деятельности инспекции труда. Внесены предложения по существенному реформированию трудового законодательства Украины в этой части.

Ключевые слова. Правовой статус инспекции труда, контрольная функция, правоохранительная функция, расширение полномочий, взаимодействие с правоохранительными и судебными органами.

Вступлення. В умовах переходу до ринкових відносин, а також враховуючи все ще доволі низький рівень правової культури населення держави, значу частину правопорушень складають саме трудові правопорушення. Як свідчить практика, більшість із них стосується порушення роботодавцями обов'язку вчасної виплати заробітної плати, недотримання вимог законодавства про охорону праці та здоров'я працівників, непоодинокими є випадки незаконного звільнення з роботи. З огляду на це, особливо значення набуває ефективна діяльність системи органів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та охорону праці. Адже законодавство ефективно тільки тоді, коли воно неухильно виконується усіма зацікавленими учасниками відносин. Стаття 55 Конституції України [1] гарантує кожному захист прав і свобод будь-якими незабороненими засобами. Для здійснення цієї мети держава уповноважила відповідні органи та інспекції, які

реалізують свої повноваження через дві правові форми: нагляд і контроль. Інспекція праці тривалий час є одним із головних елементів системи забезпечення додержання законодавства про працю в багатьох країнах.

Постановка завдання. Метою цієї статті є виявлення та окреслення основних напрямків правового регулювання діяльності інспекції праці, суттєвого реформування трудового законодавства України у цій частині.

Результати дослідження. Першими фабричну інспекцію в 1834 р. створили англійці. З початку 30-х рр. XIX ст. створювалися державні органи з нагляду за дотриманням трудового законодавства. Частіше за все це були фабричні (трудова) інспекції, діяльність яких поступово розширювалася від контролю за умовами праці неповнолітніх до загального контролю [2, с. 91]. У Російській Імперії організацію і права фабричної інспекції визначили перш за все політичні та поліцейські інтереси держави, а потім класові інтереси ка-

піталу. Фабрична інспекція була створена у 1882 р. для нагляду за виконанням першого фабричного акту – закону про малолітніх 1882 р. Проте зі зростанням фабричного законодавства зростали й обов'язки фабричної інспекції, а функції фабричного інспектора, на початок XX-го ст., досягли таких розмірів, яких не знала ні одна західноєвропейська держава. Фабрична інспекція в Росії не тільки слідкувала за виконанням фабричних законів і переслідувала за їх порушення – у чому тільки й полягали обов'язки інспекції у Західній Європі, – але й зобов'язана була здійснювати заходи щодо запобігання спорам і непорозумінням між фабрикантами і робітниками шляхом виявлення на місці наявного невдоволення і мирного погодження непорозумінь [3, с. 78 – 79]. У цілому, місія фабричних інспекторів у Російській Імперії має бути визнана потрібною і позитивною, але, на жаль, малоефективною: «Таким чином інспектори насправді є не регуляторами відносин між фабрикантами і



робітниками, а буферами між потребами робітників і недоцільністю закону» [Цит. за 3, с. 101 – 102].

За ст. 30 Статуту про промислову працю Російської Імперії [4], фабрична інспекція знаходилась у відання Міністерства торгівлі і промисловості й підпорядковувалася безпосередньо Відділу промисловості, а з місцевою губернською та повітовою владою взаємини були такі ж, як й у всіх інших посадових осіб Міністерства торгівлі і промисловості, що належали до складу губернського управління. Стаття 31 Статуту про промислову працю передбачала, що функції фабричної інспекції реалізовували старші фабричні інспектори, фабричні інспектори та кандидати на посаду фабричних інспекторів. Для осіб, які бажали зайняти посади фабричних інспекторів, установлювалися випробування в особливій комісії при Відділі промисловості Міністерства торгівлі і промисловості, за програмою, що затверджувалася міністром (ст. 33 Статуту).

Наказ чинам фабричної інспекції, виданий Головною з фабричних та гірничозаводських справ присутністю 11 лютого 1900 р., дуже детально розкривав структуру, компетенцію та порядок дії чинів фабричної інспекції. Наказ, зокрема, передбачав: загальні вказівки про нагляд за благоустроєм та порядком на фабриках і заводах; загальні обов'язки чинів фабричної інспекції; загальні положення про чинів фабричної інспекції; відносини з місцевою губернською (обласною чи рівною) владою; взаємовідносини чинів фабричної інспекції з поліцією; обов'язки і права окружних фабричних інспекторів; обов'язки і права старших фабричних інспекторів; обов'язки і права фабричних інспекторів; порядок службових дій чинів інспекції з

нагляду за промисловими установами. Відповідно до п. 42 цього Наказу, фабричні інспектори (і ті старші, у віданні яких знаходились особливі дільниці) зобов'язувалися приймати до розгляду скарги і заяви про непорозуміння між робітниками та управліннями промислових установ, уважно провадити розслідування ступеню обґрунтованості цих скарг, вживати заходів із виявлення причин, що призвели до них та сприяти примиренню сторін, а якщо останнє не вдавалося, то у відповідних випадках, направляти сторони на судовий розгляд [Цит. за 4, с. 238 – 266, 253].

Радянська влада, ламаючи апарат буржуазно-поміщицької держави, знищила й стару фабричну інспекцію... Була створена інспекція праці, що обиралася організаціями самих трудящих (профспілками, страховими касами). Цій інспекції надавалися широкі повноваження у сфері нагляду за охороною здоров'я трудящих [5, с. 119]. Так, відповідно до ст. 146 КЗпП УРСР 1922 р. [6], нагляд за виконанням усім без виключення установами, підприємствами, господарствами та особами положень Кодексу, декретів, інструкцій, розпоряджень і колективних договорів у частині, що стосується умов праці, охорони здоров'я і життя трудящих, покладалася на інспекцію праці, технічну і санітарну інспекції, що знаходились у віданні Народного комісаріату праці.

Функції та порядок роботи інспекції праці регулювалися ст. 148–150 КЗпП 1922 р. та детально розробленим «Наказом інспекції праці» (постанова НКП СРСР від 16 жовтня 1923 р.), що охоплював усі сторони роботи інспекції. Інспекція праці повинна була охоплювати усі сторони трудового законодавства, всі умови праці і побуту, а ж до функціону-

вання допоміжних економічних і культурно-просвітницьких установ (їдальні, чайні, клуби тощо). Велика увага зверталася на правову сторону діяльності інспекції праці – провадження дізнання, порушення і підтримання кримінального переслідування, захист інтересів трудящих у суді. У цьому сенсі інспектори праці були низовим органом трудової прокуратури. §75 Наказу, з прямим посиланням на ст. 149 КЗпП 1922 р., говорив про закриття підприємств, зупинку машин або двигунів тощо; сюди ж відносили й зняття з роботи, наприклад, малолітніх або підлітків, а також накладення на наймачів адміністративних стягнень [Див. детальн. 7].

Постановою РНК СРСР від 25 травня 1926 р. «Про розмежування функцій органів гірничого нагляду та інспекцій праці» [8] було чітко розмежовано повноваження зазначених державних органів. Таким чином на інспекцію праці було покладено властиву саме для неї функцію: нагляд за виконанням усіма наймачами робочої сили вимог законодавства про працю, колективних і трудових договорів та правил внутрішнього розпорядку (ст. 146 КЗпП РРФСР 1922 р.). Основна робота з нагляду за санітарно-гігієнічними умовами праці та за технікою безпеки було виокремлено та покладена на санітарну і технічну інспекцію, що тісно співпрацювала з інспекцією праці (ст. 150 КЗпП). У 1925 р. були видані три накази НКП СРСР про регулювання їх діяльності.

Уявляється, що досвід функціонування, структури та повноважень інспекції праці в СРСР у 20-ті рр. ХХ-го ст. нині заслуговує особливої уваги. Крім того слід зазначити, що в СРСР у 70-80-ті рр. ХХ-го ст. діяла правова інспекція праці – специфічний орган, єдина мета якого – контроль і нагляд за дотриманням за-



конодавства про працю [Цит. за 9, с. 357].

Кодекс про працю Народної Республіки Болгарії надавав інспекторам з праці та іншим особам, яким були доручені функції з охорони праці, важливе право припиняти правопорушення в їх зародку, а саме призупиняти виконання незаконних рішень господарських органів та посадових осіб, коли ці рішення стосуються охорони праці та побуту трудових колективів. У КЗпП Німецької Демократичної Республіки 1977 р. була спеціальна глава про контроль за дотриманням трудового законодавства. За ТК Польської Народної Республіки 1974 р. інспекція праці була спеціалізованим органом профспілок, що здійснювала нагляд за додержанням норм трудового права. Кодекс покладав на інспектора праці обов'язки реагувати на порушення постанов, що стосувалися прав працівників, і притягувати до відповідальності винних незалежно від того, поскаржився працівник сам на порушення своїх прав і чи заподіяло це порушення йому шкоду [Цит. за 9, с. 85, 167, 248–249].

Пункти 15, 16 і 17 Рекомендації МОП № 198 про трудові правовідносини 2006 р. [Див. 10] передбачають основоположні підходи до питань нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Компетентний орган повинен вживати заходів із метою забезпечення додержання й застосування законодавчих і нормативно-правових актів, які стосуються трудових правовідносин, відносно різних аспектів, розглянутих у цій Рекомендації, наприклад, за допомогою служб інспекції праці та їхнього співробітництва з органами соціального забезпечення й податковими службами. Що стосується трудових правовідносин, національні органи регулювання питань праці й підлеглі їм

структури повинні здійснювати регулярний моніторинг своїх програм і процедур нагляду за дотриманням. Особлива увага повинна приділятися професіям і секторам, у яких значну частку становлять працюючі жінки. У рамках своєї національної політики, про яку йдеться у цій Рекомендації, держави-члени Організації повинні розробляти ефективні заходи, націлені на викорінювання стимулів до приховування факту існування трудових правовідносин.

Нині у різних країнах назви і компетенція органів, що здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю суттєво різняться. Так, в Азербайджані повноваження державного органу, що здійснює контроль за додержанням трудового законодавства (державної трудової інспекції), визначає Трудовий кодекс [Цит. за 11, с. 117]. До компетенції Національного управління з трудових відносин США, яке було створено у 1935 р., входить розгляд скарг профспілок і робітників на дії підприємців та прийняття відповідних заходів [Цит. за 12, с. 24]. Способом захисту прав працівників у Новій Зеландії є звернення до однієї з двох інспекцій праці, що знаходяться в структурі Міністерства праці – Інспекцію праці Служби з трудових відносин та Інспекцію праці з виробничої безпеки і здоров'я. Скарги, за затвердженою формою, подаються як індивідуальні, так і колективні. Спектр питань для звернення до Інспекції праці, що належить до Служби з трудових відносин, обмежений. Можна оскаржити тільки недотримання вимог законодавства про неробочі святкові дні, лікарняні, відпустки, відрахування із заробітної плати або мінімальної оплати праці [Цит. за 590, с. 13–121].

За Положенням про Державну інспекцію України з питань

праці, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 386/2011 [14], Держпраці України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, на випадок безробіття в частині призначення нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

У цьому аспекті важливо вказати на суттєве розширення компетенції інспекції праці в Україні згідно названим вище Указом Президента України. Проте в історичному контексті інспекція праці у Російській Імперії мала чималі повноваження. Так, на фабричну інспекцію покладалася запобіжна, а точніше профілактична функція, однак судячи з повноважень інспекторів вона була пов'язана, фактично, з виконанням поліцейських функцій (наприклад, фабричний інспектор дозволяв видачу однієї розрахункової книжки декільком особам, затверджував правила внутрішнього розпорядку, засвідчував загальні розціночні відомості та ін.) [Див. 3, с. 81–82]. Однак, якщо говорити про істинну роль фабричної інспекції у дореволюційній Росії, то краще ніж як М.Г. Лунц сказати не можна: «Фабрична інспекція повинна не стільки наглядати за додержанням фабричних законів і карати за правопорушення,



скільки втручатись у взаємини фабрикантів і робітників, опікати та упереджати порушення державного і громадського спокою» [Цит. за 3, с. 84]. Фактично вже тоді інспекція праці виконувала функцію підтримання соціального миру на підприємствах. Аналіз повноважень фабричної інспекції, передбачених у ст. 34 Статуту про промислову працю [4], дає підстави стверджувати, що ні в одній європейській країні цей орган не наділявся такими широкими контрольними повноваженнями.

Висновки. Уявляється, що нині контрольна функція інспекції праці, без суттєвого посилення правоохоронної, втрачає будь-який сенс, оскільки цей державний орган виявляється безсилим перед нахабним порушенням підприємцями законів України про працю. Навіть структура першого кодексу про працю, яким був Статут про промислову працю Російської Імперії, прийнятий на початку ХХ-го ст. у період бурхливого розвитку капіталізму в Росії, дає підстави для таких тверджень Станом на 1 березня 1915 р., Статут складався з чотирьох розділів. Розділ перший «Про нагляд за промисловими підприємствами» включав три глави. Розділ другий «Про умови праці на промислових підприємствах» включав три глави, а глава I включала вісім відділень. Розділ третій «Про стягнення за порушення постанов про промислову працю та про порядок провадження справ по цих порушеннях» складався з двох глав. Глава II складалась із двох відділень. Розділ четвертий «Види забезпечення робітників і службовців на промислових підприємствах» складався з семи глав. Отже очевидно є необхідність суттєвих змін й у законодавстві України у цій частині.

З урахуванням викладеного вище пропонується:

1. Надати інспекції праці статус національної служби і назвати цей орган «Державна правова інспекція праці», підкресливши таким чином її роль як провідного органу в системі забезпечення додержання законодавства про працю в Україні.

2. У ТК України визначити статус, структуру, основні функції (контрольну та правоохоронну), права та обов'язки державної правової інспекції праці.

3. На рівні Закону визначити межі правоохоронної функції державної правової інспекції праці, особливо в частині підстав притягнення винних до юридичної відповідальності, а також суттєвого посилення взаємодії з правоохоронними та судовими органами.

Література

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. К.: Україна, 1996, 54 с.

2. Лушникова М.В., Лушников А.М. *Очерки теории трудового права*. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006, 940 с.

3. Лунц М.Г. Сборник статей. *Из истории фабричного законодательства, фабричной инспекции и рабочего движения в России*. Предислов. И. Степанова. М.: Тип. «Печатное дело» Ф.Я. Бурче, 1909, 384 с.

4. *Устав о промышленном труде* (Св. Зак. Т. XI ч. 2, изд. 1913 г., статьи 1–228 и 541–597) с правилами и распоряжениями, изданными на основании этих статей, с разъяснениями к ним Правительствующего Сената и административных установлений, приложениями и указателями, алфавитным предметным и сравнительным постатейным. Составил В.В. Громан. Петроград: Издание Юридического книжного склада «Право», 1915, 439 с.

5. *Советское трудовое право*: учебник: Н.Г. Александров, Г.В.

Муцинов, А.А. Абрамова, А.Д. Зайкин. Под ред. Н.Г. Александрова. М.: Юрид. лит., 1972, 567 с.

6. *Кодекс законов о труде*. С измен. и дополн. по 20-ое марта 1927 года и с алфав. указателем. Харьков: Юридическое Издательство Наркомюста УССР, 1927, 183 с.

7. Семенова А.Е. *Очерки советского трудового права*. Изд. 2-е, доп. Х.: Изд-во ВУСПС, 1925, 135 с.

8. Постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 25 мая 1926 г. «О разграничении функций органов горного надзора и инспекций труда». Собр. Зак. СССР, 1926, № 40, ст. 294.

9. *Кодификация законодательства о труде социалистических стран*. М.: Наука, 1979, 413 с.

10. *Рекомендація про трудові правовідносини № 198*. Прийнята на 95-й сесії Генеральної конференції Міжнародної організації праці 31 травня 2006 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

11. Дадаев О.К. *Совершенствование трудового законодательства в Азербайджанской Республике*. Труд за рубежом, 2001, № 3 (51), с. 116–128.

12. Лебедева Л.Ф. *Трудовые отношения в США: основы трудового регулирования*. Труд за рубежом, 2006, № 2, с. 3, 26.

13. Черняева Д.В. *Трудовое право Новой Зеландии*, Труд за рубежом, 2007, № 2, с. 110–123.

14. *Положення про Державну інспекцію України з питань праці*. Затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 386/2011. Офіційний вісник України від 26.04.2011 – 2011 р., № 29, стор. 46, стаття 1224, код акту 56003/2011.