

5. Про затвердження Порядку пропуску вантажів, підконтрольних службі державної ветеринарної медицини, через державний кордон України : Наказ Державного департаменту ветеринарної медицини Міністерства агропромислового комплексу України від 27 грудня 1999 року № 49 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 2.

6. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами членами від 14 червня 1994 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012.

7. Звіт про виявлені порушення за 2013 рік / Львівська регіональна служба державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lvivvet.com.ua>.

8. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 730 с.

9. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25 червня 1992 року № 2498-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 531.

10. Про затвердження Типового положення про регіональну службу державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2009 року № 801 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 58.

11. Про затвердження Положення про пункт державного ветеринарного контролю на державному кордоні та транспорті : Наказ Міністерства агропромислового комплексу України від 19 липня 1999 року № 18 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 11.

12. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–48. – Ст. 552.

УДК 340.5(1-87):351.9:005.52

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

ADMINISTRATIVE-LEGAL ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE OF STATE SUPERVISION OVER OBSERVANCE OF LABOUR LEGISLATION

Дворник С.І.,
*аспірант юридичного факультету
Сумського державного університету*

У статті розглянуто питання основних напрямків розвитку зарубіжного досвіду правового регулювання нагляду за додержанням законодавства про працю. Доведено, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із сучасною Європейською системою права. Адаптація законодавства України передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність до європейських стандартів.

Ключові слова: Європейський вибір, міжнародна організація праці, Конвенція про інспекцію праці в промисловості і торгівлі, ефективність застосування трудового законодавства.

В статье рассмотрены вопросы основных направлений развития зарубежного опыта правового регулирования и надзора за соблюдением законодательства о труде. Доказано, что адаптация законодательства Украины к законодательству ЕС заключается в сближении с современной Европейской системой права. Адаптация законодательства Украины предусматривает реформирование правовой системы и постепенное приведение в соответствие к европейским стандартам.

Ключевые слова: Европейский выбор, Международная организация труда, Конвенция об инспекции труда в промышленности и торговле, эффективность применения трудового законодательства.

Analyzed the issues of the main directions of development of foreign experience of legal regulation and supervision over the observance of labor legislation. It is proved that the adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation is the rapprochement with the modern European legal system. Adaptation of the Ukrainian legislation provides for a reform of the legal system and the gradual alignment to the European standards.

Key words: European choice, International Labor organization, Convention on Labor Inspection in Industry and Commerce, efficiency of application of labor legislation.

Дослідження питання зарубіжного досвіду стосовно правового регулювання нагляду за додержанням законодавства про працю вбачається дуже до речним, адже інтеграційні процеси, що відбуваються в нашій державі, не можуть бути реалізованими без дотримання соціально-економічних та адміністративних «еталонів», які були сформовані в європейському суспільстві за останні десятиріччя. «Членство в ЄС і економічна глобалізація означають, що працівники підприємств та їх керівництво мають

швидко пристосовуватися до вимог міжнародної конкуренції, а також до циклічних і структурних змін. Мобільність робочої сили й нові моделі організації праці повною мірою впливають на гарантію зайнятості. Така ситуація є реальною і неминучою, вона повинна супроводжуватися створенням нової законодавчої бази, що відповідає потребам роботодавців і найманих працівників» [1, с. 25]. На думку П.О. Ізуїти, інтеграція України у європейське співтовариство, здійснення ринкових реформ потребують

не тільки вдосконалення чинних правових норм, а й створення нових, які відповідають світовим стандартам та вимогам. Ці стандарти, як і вся чинна міжнародна правова система, ґрунтуються на принципах охорони та захисту прав людини і громадянина [2, с. 257].

Зазначаючи про прагнення України до вступу в ЄС, відразу ж слід звернути увагу, що окремі політико-правові та організаційні засади адаптації нашої держави до Європейських стандартів були започатковані в 90-х роках ХХ сторіччя. Н.В. Осадча зазначає, що у 90-ті рр. викристалізувалася зовнішньополітична орієнтація України в напрямку інтеграції до європейської спільноти. Європейський вибір відкриває нові перспективи для співпраці України з розвиненими країнами континенту, економічного розвитку, соціального й інтелектуального прогресу, зміцнення позицій держави в міжнародній системі координат [3, с. 71].

Так, відповідно до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та державами-членами від 14.06.1994 було встановлено Партнерство між Співтовариством та його державами-членами з одного боку та Україною з іншого боку. Ціллю такого Партнерства є і створення основ взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, цивільного, науково-технічного та культурного співробітництва. Згідно зі ст. 24 Угоди співтовариство та його держави-члени намагаються забезпечити те, щоб статус українських громадян, які на законних засадах працюють на території держави-члена, не допускав ніякої дискримінації з причин громадянства стосовно умов праці, винагороди за працю або звільнення з роботи у порівнянні з її власними громадянами. Дотримуючись законів, умов та процедур, які застосовуються в Україні, Україна намагається забезпечити громадянам держав-членів, які на законних засадах працюють на території України, ставлення, вільне від будь-якої дискримінації з причин громадянства стосовно умов праці, винагороди за працю або звільнення з роботи у порівнянні зі своїми власними громадянами. Крім того, в ст. 71 Угоди було закріплено співробітництво сторін в частині поліпшення рівня охорони здоров'я та безпеки працівників. Таке співробітництво включає: освіту та підготовку з питань охорони здоров'я та безпеки, причому головна увага має приділятися секторам діяльності високого ризику; розробка та застосування превентивних заходів, спрямованих на боротьбу з професійними захворюваннями та іншими захворюваннями, пов'язаними з роботою; запобігання ризику великих аварій та регулювання використання токсичних хімічних речовин; дослідження в галузі розвитку бази знань стосовно умов праці та здоров'я і безпеки працівників [4].

Згідно з п. 1 Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 11.06.1998 № 615/98, адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприєм-

ницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави у рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах-членах ЄС. Адаптація законодавства України передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами, охоплює приватне, митне, трудове, фінансове, податкове законодавство, законодавство про інтелектуальну власність, охорону праці, охорону життя та здоров'я, навколишнє природне середовище, захист прав споживачів, технічні правила і стандарти, транспорт, а також інші галузі, визначені Угодою про партнерство та співробітництво [5].

Спільною стратегією щодо України, схваленою Європейською Радою 11.12.1999 [6], було закріплено стратегічне партнерство між Європейським Союзом та Україною, яке ґрунтується на спільних цінностях та інтересах, є невід'ємним фактором зміцнення миру, стабільності та процвітання в Європі. Пунктом 53 вказаного документу було передбачено, що держави-члени розглянуть засоби допомоги Україні в підтримці розвитку цілеспрямованої системи соціального забезпечення, зокрема систем соціальної допомоги та пенсійного забезпечення; підтримці соціального діалогу, дотриманні та виконанні стандартів Міжнародної організації праці, зокрема семи основних Стандартів у галузі праці. Що стосується ратифікації та застосування законодавства у галузі зайнятості, особлива увага приділятиметься рівності за ознакою статі.

Програмою інтеграції України до Європейського Союзу, схваленою Указом Президента України від 14.09.2000 № 1072/2000, було закріплено основні напрямки стратегії на шляху наближення України до ЄС за всім спектром співробітництва – політичним, соціальним, фінансовим, економічним, торговельним, науковим, освітнім, культурним тощо [7].

Як наслідок інтеграційної політики, в 2004 році був розроблений та запроваджений в дію Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Відповідно до вказаного Закону адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що, в свою чергу, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього. Згідно Розділу V Закону, на першому етапі виконання Програми серед пріоритетних сфер, в яких здійснюється адаптація законодавства України, виступає охорона праці [8].

В свою чергу, незважаючи на запровадження в Україні на законодавчому рівні «адаптаційної політики» нормативної бази до соціально-економічних стандартів ЄС, починаючи з 2004 року жодних проєвропейських актів, присвячених регулюванню дер-

жавного нагляду за додержанням законодавства про працю, започатковано не було. Цікаво що стосується це не тільки дослідженої тематики, а і адміністративних відносин в цілому.

В цьому контексті доречно привести положення нормативних актів Міжнародної організації праці (далі – МОП), присвячені нагляду за додержанням законодавства про працю. Адже Україна є членом цієї організації починаючи з 1954 року, вже має певний досвід роботи з зарубіжними правовими системами. Вольфганг фон Рихтхофен зазначає: «Питання інспекції праці знаходяться на порядку денному МОП з моменту створення організації близько 80 років потому. В 1919 році на першій Міжнародній конференції праці були прийняті в формі Рекомендації міжнародні норми праці для інспекції праці. На подальших Міжнародних конференціях продовжувалося обговорення норм, яке закінчилося в 1947 році прийняттям основоположного зняряддя МОП з зазначеного питання – Конвенції про інспекцію праці в промисловості та торгівлі (№ 81). У Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) відбулися серйозні зміни, значний розвиток як політики, так і практики інспекції праці. В результаті змін, що відбулися в Центральній і Східній Європі, ціла система, що існувала в колишніх країнах планово-центральної економіки, зникла. Виникли зовсім нові стратегії: «внутрішнього контролю» в Норвегії та Швеції або злиття частин соціального страхування (компенсації для робітників) зі службами інспекції в деяких штатах Австралії, Нової Зеландії та в інших місцях; концепції системи управління охороною праці [9, с. 16-17].

Якщо звернутися безпосередньо до Конвенції МОП № 81 від 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі (далі – Конвенція № 81) [10], яка була ратифікована Україною в 2004 році [11], то слід зазначити, що згідно з її положеннями кожний член Міжнародної організації праці, для якого ця Конвенція є чинною, повинен забезпечувати систему інспекції праці на промислових та торговельних підприємствах. Персонал інспекції складається з державних службовців, статус і умови роботи яких забезпечують стабільність зайнятості і роблять їх незалежними від будь-яких змін в уряді та небажаного зовнішнього впливу. Відповідно до ст. 12 Конвенції № 81 інспектори праці забезпечені відповідними документами, що засвідчують їх повноваження, мають право: а) безперешкодно, без попереднього повідомлення і в будь-яку годину доби проходити на будь-яке підприємство, яке підлягає інспекції; б) проходити у денний час до будь-яких приміщень, які вони мають достатні підстави вважати такими, що підлягають інспекції; та с) здійснювати будь-який огляд, перевірку чи розслідування, які вони можуть вважати необхідними для того, щоб переконатися у тому, що правові норми суворо дотримуються, і зокрема: наодинці або в присутності свідків допитувати роботодавця або персонал підприємства з будь-яких питань, які стосуються застосування правових норм; вимагати надання будь-яких книг, реєстрів або інших

документів, ведення яких приписано національним законодавством з питань умов праці, з метою перевірки їхньої відповідності правовим нормам, і знімати копії з таких документів або робити з них витяги; зобов'язувати вивішувати об'яви, які вимагаються згідно з правовими нормами; вилучати або брати з собою для аналізу зразки матеріалів і речовин, які використовуються або оброблюються, за умови повідомлення роботодавцю або його представнику про те, що матеріали або речовини були вилучені або взяті з цією метою. У разі інспекційного відвідування інспектори повідомляють про свою присутність роботодавцю або його представнику, якщо тільки вони не вважатимуть, що таке повідомлення може завдати шкоди виконанню їхніх обов'язків [12].

Рекомендація МОП № 81 від 1947 року щодо інспекції праці (далі – Рекомендація № 81) [12], що також пройшла ратифікацію в нашій державі, встановлює, що будь-яка особа, яка має намір відкрити промислове або торговельне підприємство або прийняти таке підприємство від іншої особи, або розпочати на такому підприємстві здійснення особливого виду діяльності, визначеної компетентним органом влади як діяльність, яка істотно впливає на застосування законоположень, які підлягають впровадженню в життя інспекторами праці, повинна заздалегідь попереджувати про це компетентну інспекцію праці або безпосередньо, або через посередництво інших властей, яким це доручено.

Як вже зазначалося, закріплення спеціальних повноважень інспекції праці міститься також і в Конвенції МОП № 129 від 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві [13], ратифіковану Україною в вересні 2004 року [14]. Згідно зі ст. 4 вказаної Конвенції система інспекції праці у сільському господарстві застосовується до сільськогосподарських підприємств, на яких працюють робітники за наймом або учні, незалежно від виду їхньої оплати і типу, форми або тривалості їх трудового договору.

Розглядаючи міжнародний досвід правового регулювання діяльності інспекцій праці, І.Я. Кісельов писав: «Ефективність застосування трудового законодавства значною мірою залежить від діяльності інспекцій праці. Тим часом ефективність і дієвість інспекцій праці, як це широко визнано, залишає бажати кращого. Хоча законодавство надає інспекції чимало повноважень (право в будь-який момент відвідувати підприємства, вимагати пред'явлення необхідних документів та ознайомлення з інформацією, складати протоколи, проводити розслідування, видавати обов'язкові розпорядження, накладати штрафи, у ряді випадків припиняти роботу підприємств та їх підрозділів і т. п.), на практиці інспекція праці часто безсила що-небудь зробити. Причин на те багато: недостатні покарання за дії, що перешкоджають роботі інспекторів; складна процедура застосування законодавства. У багатьох випадках інспекція праці позбавлена права безпосередньо залучати до відповідальності винного підприємця, а повинна звертатися до адміністративних або судових органів, які далеко не завжди підтримують позицію інспектора,

погоджуються з його доводами і притягають винних до відповідальності. Тільки в окремих країнах (у Великобританії, Нідерландах, Норвегії) інспекторам праці надано право за надзвичайних обставин тимчасово закрити підприємства або видавати обов'язкові накази (наприклад, про евакуацію персоналу). У Франції в цих випадках інспектори вправі звертатися до суду, який розглядає таке звернення у прискореному порядку [15, с. 218].

Значимо, що в Україні на кодифікованому рівні не визначено ані органів, ані їх компетенцію щодо державного нагляду за додержанням законодавства про працю. Натомість ст. 259 КЗпП передбачає, що нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють уповноважені органи, які не залежать у своїй діяльності від власника або уповноваженого ним органу. Центральні органи виконавчої влади здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у їх функціональному підпорядкуванні, окрім органів доходів і зборів, які мають право з метою перевірки дотримання податкового законодавства здійснювати такий контроль на всіх підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності та підпорядкування [16].

Все зазначене вище дозволяє зробити висновок, що незважаючи на сучасне ухвалення та спеціалізованість Положення про Державну інспекцію України з питань праці, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 № 386/2011, вагомим його недоліком виступає підзаконний характер. В зв'язку з чим воно за своєю структурою не може охопити всі правові норми, пов'язані із здійсненням нагляду за додержанням законодавства про працю (наприклад, щодо здійснення співпраці з іншими державними установами; визначення прав та обов'язків осіб, що підлягають нагляду; узагальнення відповідальності суб'єктів правовідносин тощо), а також закріпити універсальність та виключну компетенцію щодо здійснення повноважень інспекції праці по державному нагляду за додержанням законодавства про працю. В концептуальному відношенні новели проекту Трудового Кодексу не призводять до вирішення існуючих проблем в сфері державного нагляду за додержанням законодавства про працю, а, переважно, дублюють положення вже існуючих нормативних актів, сформованих ще на фундаменті радянської доби, тим самим не вирішуючи загальнодержавної мети – реформування чинного законодавства в частині його адаптації до стандартів Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Крещенко Н. Соціальний діалог з позиції країн ЄС / Віче. – 2010. – № 18. – С. 23–26.
2. Ізюта П.О. Основні напрями удосконалення правового регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки / Юридичний вісник Причорномор'я. – 2011. – № 1(1) – С. 255–267.
3. Осадча Н.В. Характеристика процесу інтеграції України до європейського союзу (ЄС) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum%20EvD/2011_3/14.pdf.
4. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_012.
5. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 11.06.1998 № 615/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/615/98>.
6. Спільна стратегія щодо України, схвалена Європейською Радою 11.12.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_492.
7. Програма інтеграції України до Європейського Союзу, схваленою Указом Президента України від 14.09.2000 № 1072/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00>.
8. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
9. Вольфганг фон Рихтофен. Інспекція праці путівник в професію [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/areas/safety/docs/richtofen.pdf>.
10. Конвенція МОП № 81 від 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_036.
11. Закон України Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1985-15>.
12. Рекомендація МОП № 81 від 1947 року щодо інспекції праці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU47003.html.
13. Конвенція МОП № 129 від 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_114.
14. Закон України «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці N 129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1986-15>.
15. Киселев І.Я. Сравнительное и международное трудовое право. Учебник для вузов. – М. : Дело, 1999. – 728 с.
16. Кодекс законів про працю України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08/page7>.