

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

Терела Г. В., к.і.н., доц.
кафедра правознавства, ПУЕТ

Формування сучасної системи нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства в сучасній Україні відповідно до міжнародних і європейських стандартів є процесом складним і багатофункціональним, а тому вимагає глибокого наукового аналізу міжнародного досвіду, правової дійсності задля вироблення оптимальної моделі захисту трудових прав працівників в умовах ринкової економіки.

Відомий німецький вчений-практик, головний спеціаліст цільової програми Міжнародної організації праці (далі – МОП) з питань безпеки, здоров'я і навколишнього середовища В. Ріхтховен, проаналізувавши основні моделі інспекцій праці, небезпідставно дійшов висновку, що функціональна інтеграція, або ж концентрація функцій в єдиній державній службі інспекції праці є переважаючою тенденцією у розвитку систем нагляду і контролю, спроможною забезпечити ефективність і результативність їх діяльності [1, с. 44]. Свідченням реалізації принципу інтеграції стало створення у 2014 р. Державної служби України з питань праці як єдиного органу, який поєднав функції державного нагляду і контролю не тільки за законодавством про працю, а й про охорону праці. Варто підкреслити, що принцип інтеграції забезпечується не простим об'єднанням інспектуючих органів, а системністю інспекційної діяльності, що, в свою чергу, передбачає координацію діяльності інших органів влади, органів місцевого самоврядування, громадськості у даній сфері.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органам міських рад міст обласного значення та об'єднаним територіальним громадам було делеговано здійснення на відповідних територіях повноважень Держпраці у сфері державного контролю за дотриманням законодавства про працю та зайнятість населення [2]. Це засвідчило процес децентралізації, який характеризують як вилучення із центральної влади повноважень на прийняття важливих рішень та здійснення їх на місцях органами, що володіють певною незалежністю стосовно центральної влади [3, с. 15]. Поряд із інспекторами праці Держпраці функції здійснення державного контролю за незадекларованою працею, невиплатою заробітної плати, дотримання мінімальних гарантій в оплаті праці отримали інспектори праці виконавчих органів міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад.

У якості обґрунтування політико-правового рішення про децентралізацію функцій інспекції праці у сфері державного контролю найчастіше наводилися дві причини: (1) знизити рівень корупції у інспекції праці; (2) зменшити державні видатки. Однак, як переконливо доводять дослідники, децентралізація сама по собі, не є ефективним інструментом стримування корупції. Окрім того, децентралізована модель інспекцій праці тільки сприятиме збільшенню видатків, необхідних для забезпечення нагляду за діяльністю інспекцій праці органів місцевого самоврядування, яке повинна здійснювати Держпраці [4].

Як підкреслив Комітет експертів з питань застосування конвенцій та рекомендацій, до процесу децентралізації у тому вигляді, в якому він регулюється затвердженими постановою Кабінету Міністрів України № 295 Порядком здійснення державного контролю та Порядком здійснення державного нагляду за дотриманням законодавства про працю, є ряд суттєвих зауважень [4]. По-перше, така модель децентралізації не сприятиме підвищенню ефективності діяльності системи інспекції праці, а тільки знижуватиме її через відсутність, як у законодавстві, так і на практиці, центрального органу чи установи, яка змогла б забезпечити збалансоване охоплення всієї території України службами інспекції праці органів місцевого самоврядування з урахуванням конкретних потреб місцевого ринку праці. Враховуючи, що органи місцевого самоврядування в Україні не підпорядковуються Держпраці, процес децентралізації зумовить неспроможність останньої належним чином здійснювати нагляд за діяльністю інспекції праці, як це передбачено у Конвенції МОП про інспекцію праці у промисловості й торгівлі № 81 [5] і Конвенції МОП про інспекцію праці в сільському господарстві № 129 [6], ратифікованих Україною у 2004 році. По-друге, за умов нерівномірного охоплення інспекційними відвідуваннями регіонів України проблемним видається забезпечення єдиних вимог щодо дотримання трудового законодавства. Як засвідчили статистичні дані, упродовж 2018 р. Держпраці було видано 531 посвідчення інспекторам праці органів місцевого самоврядування. При цьому 121 посвідчення отримали інспектори виконавчих органів міст обласного значення із 149, що складає 81 відсоток. Ще менше посвідчень інспекторів було отримано на рівні об'єднаних територіальних громад: 373 із 713 (52 %) [7]. По-третє, враховуючи, що будь-які децентралізаційні процеси несуть певні ризики дезінтеграції публічного управління [3, с. 31], це не забезпечить належного рівня координації як по горизонталі (між децентралізованими службами інспекції праці), так і по вертикалі публічного управління (між інспекціями праці органів місцевого самоврядування та Держпраці). По-четверте, відсутність єдиних нормативних вимог щодо заміщення

посади інспектора праці ставить під сумнів можливість забезпечення належного виконання ними своїх посадових обов'язків, та як наслідок, не сприятиме забезпеченню одноманітності процедур і порядку інспектування. Згідно з вимогами Конвенції МОП № 81 та № 129 інспектори праці повинні мати статус державних службовців, що зможе забезпечити стабільність їхньої зайнятості та зробить їх незалежними від будь-яких змін в уряді чи будь-якого небажаного зовнішнього впливу. Принагідно варто зазначити, що з часу призначення перших інспекторів праці у Великобританії в 1833 р., служби інспекції праці організовані майже в кожній країні світу. На конференції у Берліні (1890 р.) за участі представників 15-ти країн було підтверджено, що за дотриманням законів про працю мають здійснювати нагляд і контроль призначені урядом кваліфіковані спеціалісти, незалежні як від роботодавців, так і від працівників. І хоча організаційно-правове забезпечення діяльності інспекцій праці має певні об'єктивні відмінності, зумовлені національними особливостями, рівнем соціально-економічного розвитку, – усе ж у цілому функції інспекції є досить схожими та відповідають тим, які визначені Конвенцією МОП № 81 [8].

Недосконалість правового регулювання децентралізації функцій у сфері державного контролю за додержанням трудового законодавства засвідчила і Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 14.05.2019 р. (справа № 826/89117/17), якою було визнано нечинною постанову Кабінету Міністрів України від 29.04.2017 р. № 295 [9]. Проаналізувавши норми Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Суд дійшов висновку, що Держпраці уповноважена на здійснення як державного нагляду, так і контролю за додержанням законодавства про працю, тоді як виконками міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад – тільки на здійснення контролю. Проте пунктами 2, 3 Порядку здійснення державного контролю [10] передбачені повноваження виконавчих органів міських рад обласного значення та об'єднаних територіальних громад на здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, що суперечить приписам ч. 4 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [11] про те, що виключно законами встановлюються органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності.

Таким чином, актуальним на сьогодні залишається нормативно-правове забезпечення реформування контрольно-наглядових органів за додержанням трудового законодавства у відповідності до міжнародних та європейських стандартів з метою побудови оптимальної системи захисту прав найманих працівників. Видається, що в основу цих процесів повинен бути покладений перевірений світовою практикою принцип інтеграції, що полягає у поєднанні в одному органі центральної виконавчої влади функцій нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю та про охорону праці, а також у вживаних кроках щодо забезпечення системності інспекційної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Рихтхофен фон В. Инспекция труда: Введение в профессию. – Женева: МОТ, 2004. – 352 с.
2. Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 295 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 38. – Ст. 1205.
3. Новак А.О. Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2017. – 250 с.
4. Нормативно-правова база України з інспекції праці: Аналіз і рекомендації/ Проект ЄС-МОП «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання незадекларованої праці» (робочий документ до тристороннього семінару 21 червня 2018 р.). – URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/projectdocumentation/wcms_632755.pdf
5. Конвенція Міжнародної організації праці про інспекцію праці у промисловості й торгівлі: міжнародний документ від 11.07.1947 № 81 [Конвенцію ратифіковано Законом № 1985-IV від 08.09.2004 р.]. – URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_036
6. Конвенція Міжнародної організації праці № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві: міжнародний документ від 25.06.1969 № 129 [Конвенцію ратифіковано Законом № 1986-IV від 08.09.2004 р.]. – URL :: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_114
7. Публічний звіт Голови Державної служби України з питань праці за підсумками 2018 р. – URL : <http://dsp.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/prezentacija-derzhpraci1222.pdf>
8. Програма з адміністрації та інспекції праці «Що таке інспекція праці й у чому полягає її діяльність»: посібник для роботодавців. – URL : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_182974.pdf
9. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 14 травня 2019 р. (справа № 826/89117/17). – URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81727463>
10. Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 295 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 38. – Ст. 1205.

11. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1771.