

УДК (477)331.101(469+571)

**М.С. АСТАФ'ЄВ**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **АНАЛІЗ НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ І ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНОГО ДЕПАРТАМЕНТУ НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ УКРАЇНИ ТА ФЕДЕРАЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ**

**Ключові слова:** нормативне забезпечення, діяльність, повноваження, Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю України, Федеральна інспекція праці Російської Федерації

Питання забезпечення захисту прав працівників при виконанні трудових обов'язків давно привертають увагу багатьох дослідників трудового права. При цьому, значна увага наукових розробок приділяється питанню нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, щодо змісту поняття та сутності термінів «нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю».

Дослідженню означеної проблеми, в тій чи іншій мірі, присвятили свої наукові праці провідні вітчизняні і зарубіжні вчені-трудовики, а саме: В.С. Венедіктов, О.І. Процевський, Л.І. Лазор, В.Я. Гоц, В.В. Жернаков, Є.М. Попович, І.С. Вікторов, Б.І. Шалигін та інші. Разом із тим, аналіз проблеми додержання роботодавцями вимог чинного законодавства про працю тільки існуючими науковими дослідженнями себе далеко не вичерпав, оскільки законодавство про працю динамічно розвивається й невід'ємно пов'язано з практикою його застосування, а практика постійно ставить нові

проблеми, які потребують системного наукового дослідження.

Метою дослідження, що знайшло своє відображення в даній статті, є аналіз чинного законодавства України та Російської Федерації (далі – РФ) щодо нагляду за додержанням законодавства про працю і практики його реалізації задля удосконалення такого законодавства та шляхів його реалізації, переймання позитивного досвіду ефективності застосування, узагальнення основних положень щодо визначення сутності нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, а також вироблення пропозиції та рекомендації щодо підвищення ефективності нормотворчого процесу такого законодавства. Фактично, новизна роботи міститься в авторських пропозиціях щодо створення системи інтегрованих інспекцій праці, систематизації чинного законодавства тощо.

Таким чином, загальновідомим є те, що Україна і РФ мають схожі правові системи, що обумовлено багатовіковою історією державотворення обох країн. Зазначимо, що в період, коли Україна та РФ були у складі однієї держави (СРСР), на їх території діяли єдині правові норми, які в подальшому створили передумови виникнення споріднених національних законодавств. Але разом із цим існують відмінні риси, що притаманні кожному національному законодавству, в тому числі й трудовому.

За радянським законодавством кожний громадянин зобов'язаний був працювати, за не виконання цього припису встановлювались жорсткі норми покарання [1]. У той час на деякі державні органи влади (в тому числі, правоохоронні) була покладена функція неухильного контролю за додержанням цієї норми. Позбувшись такої практики та засудивши її, будучи вже окремими суверенними державами, Україна та РФ почали реформувати норми законодавства про працю та органи з нагляду та контролю за додержанням цих норм відповідно до світових норм.

Термін “інспекція праці” виник з прийняттям Конвенції Міжнародної організації праці “Про інспекцію праці в промисловості

і торгівлі” № 81 від 1947 р. У СРСР ця Конвенція ратифікована не була (Україна приєдналась до неї після проголошення незалежності [2]). Незважаючи на відсутність актів про ратифікацію Конвенції, в обох країнах використовувалися терміни, що містилися саме у Конвенції, та створювалися системи інспекцій праці на зразок запропонованих Конвенцією.

Відповідно до Положення про Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 50 від 18.01.2003 р. (далі - Положення), в Україні систему інспекцій праці складає Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю (далі – Держнаглядпраці) та підпорядковані йому територіальні державні інспекції праці.

Держнаглядпраці є спеціальним урядовим органом, який здійснює названий вище нагляд та входить до складу Міністерства праці та соціальної політики України [3]. Діяльність Держнаглядпраці ґрунтується та регулюється Положенням й іншими нормативними актами: Конституцією України [4]; Кодексом законів про працю України (ст.259, 265) [5]; Кодексом України про адміністративні правопорушення [6]; Законами України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування” [7] та “Про державну службу” [8].

У РФ система інспекцій праці репрезентована Федеральною інспекцією праці (далі - ФІП) та територіальними інспекції в суб’єктах федерації (республіках, автономних округах, містах), що функціонує на підставі Положення про Федеральну інспекцію праці, затвердженого постановою Уряду РФ від 28.01.2002 р. за № 78 [9].

Враховуючи специфіку діяльності з нагляду за додержанням законів і нормативно-правових актів про працю, у ФІП існує внутрішній функціональний та організаційний поділ на дві підсистеми: перша – з правових питань, що здійснює нагляд за додержанням законодавства про працю (окрім питань охорони праці), друга – з охорони праці.

Нормативну базу діяльності ФІП складають: Трудовий кодекс РФ (ст.353-365); Кодекс РФ про адміністративні правопорушення (ст.5.27-5.34, 5.44, 23.12, ч.2 ст.28.3); Закони РФ «Про основи охорони праці в РФ» від 17.07.1999 р., № 181-ФЗ та «Про ратифікацію Конвенції № 81 від 11.07.1947 р. Міжнародної організації праці (МОП) «Про інспекцію праці у промисловості й торгівлі»; Положення про Федеральну інспекцію праці (затверджено постановою Уряду РФ від 28.01.2002 р., № 78) [9].

Встановлено, що характерна відмінність Держнаглядпраці та ФІП полягає у тому, що до компетенції Держнаглядпраці відносяться лише нагляд за додержанням законодавства про працю та загальнообов’язкове державне соціальне страхування, а до компетенції ФІП - нагляд за додержанням законодавства про працю та про охорону праці [9]. Таким чином, в РФ діє інтегрована інспекція праці, як це й передбачено Конвенцією. В Україні ж нагляд за додержанням законодавства про охорону праці здійснює Департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду МНС України. Втім, зауважимо, що, на нашу думку, існуюче на практиці в Україні розмежування на нагляд за додержанням законодавства про працю та на нагляд за додержанням законодавства про охорону праці, не відповідає діючому законодавству про працю, а саме ст.4 КЗпП України. У цій статті йдеться, що “законодавство про працю складається з Кодексу законів про працю України та інших актів законодавства України, прийнятих відповідно до нього” [5]. Таким чином, поняття “законодавство про працю” є більш широким по відношенню до поняття “законодавство про охорону праці”.

Перейдемо до розгляду повноважень компетентних органів, які передбачені спеціальними нормативними актами.

Згідно з п.4 Положення Держнаглядпраці, окрім нагляду за додержанням законодавства про працю, Держнаглядпраці виконує такі функції:

1) співпрацює з організаціями працівників і роботодавців з метою впровадження зако-

нодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

2) забезпечує інформування населення щодо стану додержання законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

3) надає методичну допомогу роботодавцям, проводить роз'яснювальну та консультативну роботу з питань, що належать до його компетенції;

4) бере участь у розробленні пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення обліку, звітності та державної статистики з питань, що належать до його компетенції;

5) за дорученням Міністерства праці та соціальної політики України здійснює міжнародні зв'язки;

6) виступає в установленому порядку за дорученням Міністерства праці та соціальної політики України замовником науково-дослідних робіт;

7) здійснює заходи щодо професійної підготовки та перепідготовки кадрів у системі підпорядкованих органів;

8) організовує видання необхідної нормативної, методичної та іншої документації;

9) забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у Держнаглядпраці та підпорядкованих органах [3].

Згідно з п.3 Положення про ФІП основним та найголовнішим завданням ФІП є здійснення нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та охорону праці Російської Федерації [10]. Майже тотожні повноваження по відношенню до повноважень Держнаглядпраці містяться у п.6 Положення про ФІП:

1) здійснюють державний нагляд та контроль за додержанням законодавства Російської Федерації про працю і охорону праці на відповідній території;

2) в установленому порядку розслідують нещасні випадки на виробництві, аналізують їх причини та розробляють пропозиції щодо попередження таких випадків;

3) у відповідності до законодавства Російської Федерації розглядають справи про ад-

міністративні правопорушення;

4) інформують відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування про факти порушення законодавства Російської Федерації про працю і охорону праці;

5) беруть участь у роботі по правовому вихованню, розповсюдженню знань про дотримання законодавства Російської Федерації про працю і охорону праці;

6) узагальнюють досвід застосування законодавства Російської Федерації про працю і охорону праці;

7) ведуть прийом громадян, розглядають скарги, заяви та інші звернення громадян про порушення їх трудових прав.

Держнаглядпраці України та ФІП мають у складі основні підрозділи, що здійснюють безпосередній нагляд за додержанням законодавства про працю – територіальні (головні територіальні) державні інспекції праці (далі - ТДІП). ТДІП, у свою чергу, мають у складі державних (головних державних) інспекторів праці, їх заступників та інспекторів праці, тому пропоную розглянути повноваження інспекторів при здійсненні ними перевірок [3, 9].

Положення про Держнаглядпраці передбачає такі повноваження для державних інспекторів праці при здійсненні нагляду за додержанням законодавства про працю:

1) безперешкодно в будь-який час без попереднього інформування з пред'явленням службового посвідчення відвідувати для перевірки додержання законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування адміністративні і виробничі приміщення роботодавців, робочі органи виконавчих дирекцій фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування;

2) ознайомлюватися з інформацією, документами і матеріалами та одержувати від роботодавців, робочих органів виконавчих дирекцій фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування копії або витяги з документів, ведення яких передбачено законодавством про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування, необхідних

для виконання їх повноважень;

3) вимагати від роботодавців або працівників необхідні пояснення. Для проведення перевірки роботодавцем надається робоче місце з можливістю ведення конфіденційної розмови з працівниками, створюються з цією метою інші належні умови;

4) давати посадовим особам органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, роботодавців, робочих органів виконавчих дирекцій фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування приписи щодо усунення порушень законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині забезпечення реалізації прав і гарантій працівників, які підлягають обов'язковому виконанню з письмовим повідомленням про вжиті заходи у місячний або в інший, зазначений у приписі строк;

5) складати у випадках, передбачених законом, протоколи про адміністративні правопорушення, а також розглядати справи про такі правопорушення та накладати адміністративні стягнення згідно із законодавством;

6) вносити роботодавцям пропозиції про накладення дисциплінарних стягнень на посадових осіб, винних у порушенні законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування, передавати матеріали про порушення до правоохоронних органів [10].

Посадові особи Федеральної інспекції праці мають подібні повноваження, але російський законодавець закріпив додаткові права у Положенні про Федеральну інспекцію праці, які обумовлені наявністю повноважень з нагляду за додержанням законодавства про працю:

1) проводити розслідування нещасних випадків на виробництві у встановленому порядку;

2) видавати дозвіл на будівництво, реконструкцію, технічне переоснащення об'єктів виробництва і впровадження нової техніки та технологій;

3) вимагати від роботодавця усунення виявлених в ході перевірки недоліків та пору-

шень;

4) вилучати для аналізу зразки використуваних матеріалів та речовин, за умови попередження про це роботодавця;

5) зупиняти роботу підрозділів і приладів, що не відповідають встановленим вимогам трудового законодавства [9].

Основною формою діяльності Держнаглядпраці та ФП при здійсненні нагляду за додержанням законодавства про працю є проведення перевірок на підприємствах, установах, організаціях незалежно від форми власності.

Приводом для проведення перевірок можуть бути звернення громадян, повідомлення в засобах масової інформації, дані органів статистики, матеріали перевірок громадських організацій, передусім профспілок.

Підставою для проведення перевірки є належним чином оформлене направлення на перевірку, що підписується керівником відповідного територіального органу.

При проведенні перевірок посадові особи Держнаглядпраці та ФП повинні мати при собі службові посвідчення встановленого зразка, персональні круглі номерні печатки. На інспекторів поширюється право безперешкодного проходу на об'єкти без перепускного режиму. Для перевірки об'єктів з перепускним режимом інспектору потрібно спочатку замовити перепустку. Державні інспектора також мають право безпосередньо знайомитися на місці з документами та матеріалами для отримання інформації про порушення норм трудового законодавства. До складу такої документації можуть входити накази, розпорядження, статистичні відомості, бухгалтерські документи, листи, скарги громадян з питань, що відносяться до компетенції наглядового органу. Посадові особи, при виконанні службових повноважень, мають право звернутися з письмовою або усною вимогою про надання завіреної копії будь-якої відповідної документації. Наявність вищенаведених прав у інспекторів праці як в Україні, так й у РФ, обумовлена наявністю відповідних положень в Конвенції МОП № 81 1947 р.



Іншою формою здійснення нагляду за додержанням законодавства про працю є прийом громадян, розглядання заяв, листів, скарг та інших звернень працівників щодо порушення та відновлення їх прав. Доречним буде зазначити те, що згідно ч.2 ст.358 Трудового кодексу РФ державні інспектори праці повинні утримуватись від розголошення роботодавцю відомостей про працівника, який звернувся до органу Федеральної інспекції щодо захисту своїх трудових прав. Навіть у випадку залишення робітником-заявником посади, у разі заперечення останнім проти інформування роботодавця про джерело скарги, інспектор зобов'язаний не розголошувати відомості про заявника. У постанові Кабінету Міністрів України № 906 від 02.08.1996 р. «Про створення державної інспекції праці Міністерства праці України» у п.8.5 містилася майже аналогічна норма, та вона була виключена з пізніших редакцій документу [11]. На нашу думку, наявність такої норми у вітчизняному законодавстві обмежувала право роботодавця на захист своєї гідності та ділової репутації у випадку звернення зі скаргою недобросовісного працівника, що досить поширено на практиці, порушувала рівноправ'я суб'єктів трудових правовідносин. З одного боку, практика нерозголошення джерел інформування мотивує до звернення за захистом трудових прав, а з іншого - створює підстави для написання таких собі «анонімок» та «доносів».

При здійсненні своїх повноважень органи з нагляду за додержанням законодавства про працю як в Україні, так і у РФ, мають право робити запити і безплатно отримувати необхідну їм інформацію, яка стосується фактів правопорушень у сфері законодавства про працю.

У Положенні про ФІП встановлено: якщо при аналізі вилучених матеріалів, які стосуються фактів порушення трудового законодавства, та під час перевірки виникає необхідність в спеціальних знаннях, якими інспектори не володіють, вони мають право залучати кваліфікованих спеціалістів для надання допомоги у вигляді консультацій, прове-

дення обстежень, надання висновків по конкретним питанням. Положення про Держнаглядпраці має аналогічну норму.

Цікавою є новела російського трудового законодавства - спосіб забезпечення трудових прав робітників – самозахист. Ст.379 ТК РФ стверджує, що в цілях самозахисту своїх трудових прав працівник може відмовитись від виконання роботи, яка передбачена трудовою угодою, якщо така робота безпосередньо загрожує його життю та здоров'ю. На час відмови від указаної роботи за працівником зберігаються всі права, передбачені законодавством про працю та трудовою угодою, іншими законами і нормативно-правовими актами [10]. В українському законодавстві подібна норма міститься в Конституції – документі безпосередньої дії – у ст.60, яка надає можливість будь-кому не виконувати завідомо злочинний наказ [4].

Отже, підсумовуючи, вважаємо, що:

1) нагляд за додержанням законодавства про працю як в Україні, так і в РФ, здійснюється у формі проведення перевірок і розгляду звернень громадян, підприємств, установ, організацій;

2) федеральні інспектори мають більш широкі повноваження, ніж українські колеги, що обумовлено функціями нагляду за додержанням законодавством про охорону праці;

3) в Україні конвенція МОП № 81 1947 р. «Про інспекцію праці в промисловості та торгівлі» ратифікована, але, на жаль, на відміну від РФ національне законодавство не відповідає її вимогам;

4) існує нагальна необхідність у проведенні подальшої систематизації діючого законодавства про працю України з метою приведення його у відповідність з міжнародними нормами та стандартами;

5) в Україні треба створити систему інтегрованих інспекцій праці, об'єднавши у ній Держнаглядпраці та Держнагляддохоронпраці, що надасть змогу оперативніше та ефективніше здійснювати нагляд за додержанням законодавства про працю та проводити профілактичну роботу, а також зменшити управлінський апарат та документообіг.

**ЛІТЕРАТУРА**

1. Конституція ССРСР. -М.: Юрид. лит., 1978. -48 с.
2. Закон України «Про ратифікацію конвенції МОП № 81 (1947 р.) «Про інспекцію праці в промисловості та торгівлі» від 09.08.2004 р., № 1985-IV // ВВР України. - 2005. -№ 24.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю» від 18.01.2003 р., № 50 // Офіційний вісник України. -2003. -№ 4. -Ст.111.
4. Конституція України. -К.: Укр. правнича фундація; Вид-во «Право». 1996. -64 с.
5. Кодекс законів про працю України // ВВР України. -1971. -№ 50. -Ст.375 (з наст. змінами та доповненнями).
6. Кодекс Украины об административных правонарушениях: Науч.-практ. коммента-

рий /Под общ. ред. А.С. Васильева. -Х.: Одиссей, 2000. -1008 с.

7. Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування // ВВР України. -1997. -№ 37. -Ст.237.
8. Закон України «Про державну службу» // ВВР України. -1994. -№ 16. -Ст.93.
9. Викторов И.С. Система и полномочия государственных органов, осуществляющий контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства // Трудовое право. -2004. -№ 11. -С.49-63.
10. Викторов И.С. Система и полномочия государственных органов, осуществляющий контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства // Трудовое право. -2004. -№ 12. -С.43-50.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення державної інспекції праці Міністерства праці» від 02.08.1996 р., № 906 // Зібрання постанов Уряду України. -1996. - № 16. -Ст.432.

*Астаф'єв М.С. Аналіз нормативного забезпечення діяльності і повноважень Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю України та Федеральної інспекції праці Російської Федерації // Форум права. -2007. -№ 2. -С.5-10 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07amsprf.pdf>*

Виконаний порівняльний аналіз українського Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю та Федеральної інспекції праці Російської Федерації, встановлені функціональна відмінність та схожість, повноваження та форми діяльності.

\*\*\*

*Астаф'єв М.С. Анализ нормативного обеспечения деятельности и полномочий Государственного департамента надзора за соблюдением законодательства о труде Украины и Федеральной инспекции труда Российской Федерации*

Выполнен сравнительный анализ украинского Государственного департамента надзора за соблюдением законодательства о труде и Федеральной инспекции труда Российской Федерации, установлено функциональное отличие и схожесть, полномочие и формы деятельности.

\*\*\*

*Astaf'ev M.S. Analyses of normative maintenance of activity and powers of the State department of supervision in observance of the legislation on labor of Ukraine and Federal inspection for labor of the Russian Federation*

The comparative analysis of the Ukrainian State department of supervision of observance of the legislation on labor and Federal inspection of labor of the Russian Federation is executed, functional difference and similarity, power and forms of activity is established.