

УДК 351.713(477):331.108.37

Щербина В. І.,
*доктор юридичних наук, професор,
 професор кафедри трудового права
 та права соціального забезпечення
 Київського національного університету
 імені Тараса Шевченка*

ІНСПЕКЦІЯ ПРАЦІ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

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. Соціальна безпека, правовий статус інспекції праці, контрольна функція, правоохоронна функція, розширення повноважень, взаємодія з правоохоронними та судовими органами.

Щербина В.И. Инспекция труда в системе обеспечения социальной безопасности

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. Социальная безопасность, правовой статус инспекции труда, контрольная функция, правоохранительная функция, расширение полномочий, взаимодействие с правоохранительными и судебными органами.

Shcherbyna V. Labour inspection within the assuring system of social security

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. Social security, legal status of labour inspection, review service, law enforcement service, broadening of competence, cooperation within law enforcement and judicial authorities.

Соціальна безпека населення нині є найважливішою складовою національної безпеки держави. Існуючі зовнішні та внутрішні загрози політичного, економічного, соціального, військового, екологічного, техногенного, інформаційного та іншого характерів без прийняття відповідних запобіжних і убезпечуючих заходів, здатні суттєво дестабілізувати вплинути на стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави у всіх сферах їх діяльності. Нові виклики і загрози поставили на порядок денних потребу розвитку в соціальному праві окремого напрямку – соціальна безпека, який дає підстави думати, що безпечний розвиток суспільства безумовно має правовий аспект. Розвиток права соціальної безпеки потребує розробки парадигми і цілісної концепції правового врегулювання проблем соціальної безпеки на усіх рівнях: особи, суспільства, держави, а головне, запобігання правовими засобами їх дестабілізації, розробці практичних рекомендацій щодо безпечного розвитку соціуму.

Проблематика безпеки останнім часом стала займати важливе місце у системі соціологічного знання. У чисельних дослідженнях останніх років відображені соціально-політичні, економічні, військові, демографічні, культурні, духовні та інші аспекти безпеки, однак головне це те, що безпека – це діяльність особистості, суспільства і держави з виявлення, запобігання і ліквідації внутрішніх і зовнішніх загроз основним об'єктам безпеки. Соціологічна наука особливу увагу приділяє дослідженню соціальної безпеки, що включає в себе систему заходів щодо запобігання та протидії викликам і загрозам, які здатні дестабілізувати соціальну сферу, підірвати головну рушійну силу суспільства – людський потенціал. Цьому та іншим аспектам соціології соціальної безпеки присвячені праці Є.В. Барковської, В.Г. Грачова, Д.В. Зеркалова, А.В. Коршунова, Г.В. Осипова, В.С. Плотнікова, О.Є. Побережної, М.М. Тишина, В.А. Чернікової та ін.

Однак практично поза увагою залишилися проблеми розробки системи механізмів запобігання дестабілізації суспільства і держави правовими засобами, а також сприяння за їх допомогою стабільному розвитку особистості. Назріла потреба в корінному перегляді ролі правових засобів,

передбачених трудовим і соціальним законодавством, розробці парадигми і цілісної концепції правового врегулювання проблем соціальної безпеки на усіх рівнях. Саме на такому аспекті наукових досліджень й акцентував увагу проф. М.І. Іншин у 2017 р. в рамках обговорення проблем формування нової наукової школи кафедри трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

В умовах ринкових відносин, а також враховуючи досить низький рівень правової культури населення, значну частину правопорушень складають саме порушення трудового законодавства. Як свідчить практика, більшість із них стосується порушення роботодавцями обов'язку своєчасної виплати заробітної плати, недотримання вимог законодавства про охорону праці й здоров'я працівників, непоодинокі випадки незаконних звільнень з роботи. Враховуючи це, особливого значення набуває ефективність діяльності системи органів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, оскільки законодавство ефективно тільки тоді, коли його безумовно виконують усі зацікавлені учасники відносин. Стаття 55 Конституції України [1] гарантує кожному захист прав і свобод будь-якими незабороненими засобами. З метою здійснення цієї мети держава уповноважує відповідні органи й 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.

Розробка принципово нової системи механізмів запобігання дестабілізації суспільства і держави правовими засобами, а також сприяння за допомогою державних органів стабільному функціонуванню особи у виробничому середовищі, що ґрунтуватимуться на новій ідеологічній основі – теорії виробничої солідарності особи, роботодавця і держави.

Державні органи з нагляду за додержанням трудового законодавства почали створюватися ще на початку 30-х рр. XIX ст. Частіш за все це були фабричні (трудові) інспекції, діяльність котрих поступово розширювалася від контролю за умовами праці неповнолітніх до загального контролю [2, с. 91]. У Російській Імперії фабричну інспекцію було створено у 1882 р. для нагляду за виконанням першого фабричного акту про працю малолітніх, який був прийнятий у цьому ж році. Як зазначає М.Г. Лунц, збільшення фабричного законодавства тягнуло й зростання обов'язків фабричної інспекції, а функції фабричного інспектора, на початок XX ст., досягнули такої широти, котрої не знала ні одна західноєвропейська держава [3, с. 78 – 79]. Якщо говорити в цілому, то місія фабричних інспекторів у Російській Імперії може бути визнана необхідною і позитивною, але, в то й же час, на жаль, малоефективною. На думку М.Г. Лунца: «...інспектори насправді є не регуляторами відносин між фабрикантами і робітниками, а буферами між потребами працівників і недолугістю закону» [3, с. 101 – 102]. Висловлена 110 років тому думка вченого, про тогочасне законодавство і правове становище інспекції праці, – актуальна й нині.

Відповідно до ст. 30 Статуту про промислову працю Російської Імперії [4], фабрична інспекція знаходилася у віданні Міністерства торгівлі й промисловості, безпосередньо підпорядковуючись Відділу промисловості. Стаття 31 Статуту передбачала, що функції фабричної інспекції реалізовували старші фабричні інспектори, фабричні інспектори й кандидати на посади фабричних інспекторів. Наказ чинам фабричної інспекції, виданий Головною з фабричних і гірничозаводських справ присутністю 11 лютого 1900 р., дуже детально розкривав структуру, компетенцію й порядок дій чинів фабричної інспекції. Пункт 42 цього Наказу передбачав, що фабричні інспектори повинні приймати до розгляду скарги і заяви про непорозуміння між робітниками й управліннями промислових установ, уважно проводити розслідування ступеню обґрунтованості цих скарг, вживати заходів з виявлення причин, що призвели до них, сприяти примиренню сторін, а якщо останнє не вдалось, то у відповідних випадках, направляти сторони на судовий розгляд [4, с. 238 – 266, 253].

Радянська влада, знищуючи апарат буржуазно-поміщицької держави, знищила й стару фабричну інспекцію. Було створено інспекцію праці, котра обиралася організаціями самих трудящих (профспілками, страховими касами). Цій інспекції надавалися широкі повноваження у сфері нагляду за охороною здоров'я трудящих [5, с. 119]. Зокрема, ст. 146 КЗпП УРСР [6] передбачала, що нагляд за виконанням усіма, без виключення, установами, підприємствами, господарствами і особами положень Кодексу, декретів, інструкцій, розпоряджень і колективних договорів в частині, яка стосувалась умов праці, охорони життя і здоров'я трудящих, покладалася на інспекцію праці, технічну і санітарну інспекції, що знаходились у віданні Народного комісаріату праці.

Законодавство наділяло інспекцію дуже широкими повноваженнями. Її діяльність охоплювала всі сторони трудового законодавства, всі умови праці й побуту, а ж до функціонування допоміжних економічних й культурно-просвітницьких установ (ідалень, клубів тощо). Значна увага приділялась правовій стороні діяльності інспекції праці – провадження дізнання, порушення і підтримання

кримінального переслідування, захист інтересів трудящих у суді. Це обумовлювалося тим, що інспектори праці були низовим органом трудової прокуратури. Закон уповноважував інспекторів праці: закривати підприємства, зупиняти машини й механізми; відстороняти від роботи працівників, у тому числі й малолітніх; застосовувати до наймачів адміністративні стягнення [Див. 7].

Уявляється, що досвід функціонування, структури й повноважень інспекції праці в СРСР у 20-ті рр. XX ст. нині заслуговує особливої уваги.

Слід також звернути увагу на те, що в СРСР, у 70-80-ті рр. XX ст. діяла правова інспекція праці – специфічний орган, єдиною метою якого був контроль і нагляд за додержанням законодавства про працю [9, с. 357].

Законодавство інших соціалістичних країн також передбачало створення подібних органів. Зокрема, Трудовий кодекс Польської Народної Республіки 1974 р. передбачав створення інспекції праці, яка була спеціалізованим органом профспілок, що здійснював нагляд за додержанням норм трудового права. Кодекс покладав на інспектора праці обов'язок реагувати на порушення постанов, які стосувалися прав працівників, притягувати до відповідальності винних, незалежно від того, чи скаржився сам працівник на порушення його прав, та чи заподіяло це порушення йому шкоду [9, с. 248 – 249].

Пункти 15, 16 і 17 Рекомендації МОП № 198 про трудові правовідносини 2006 р. [10] передбачають основоположні підходи до питань нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Компетентний орган повинен вживати заходів з метою забезпечення додержання і застосування законодавчих та нормативно-правових актів, що відносяться до трудових правовідносин, стосовно різних аспектів, розглянутих у цій Рекомендації, наприклад, за допомогою служб інспекції праці, а також їх співпраці з органами соціального забезпечення та податковими службами.

Нині у різних країнах назва і компетенції органів, що здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю, суттєво відрізняються. Так, в Азербайджанській Республіці повноваження державної трудової інспекції визначає Трудовий кодекс [11, с. 117]. До компетенції Національного управління з трудових відносин США належить розгляд скарг профспілок і працівників на дії підприємців й застосування відповідних заходів [12, с. 24]. У Новій Зеландії працівники захищають свої права через звернення до однієї з інспекцій праці, що перебувають у структурі Міністерства праці – Інспекції праці Служби з трудових відносин чи Інспекції праці з виробничої безпеки й здоров'я. Скарги встановленої форми можуть бути індивідуальними і колективними. До Інспекції праці Служби з трудових відносин проте можна оскаржити тільки недодержання вимог законодавства про неробочі святкові дні, лікарняні, відпустки, утримання з заробітної плати чи мінімальної оплати праці [Див. 590, с. 13 – 21].

Діяльність інспекції праці в Україні регулюється Положенням про Державну інспекцію України з питань праці, затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 386/2011 [14].

Положення передбачає широке коло завдань, на реалізацію яких направлено діяльність Держпраці України: реалізація державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю; реалізація державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення; реалізація державної політики з питань контролю за додержанням законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб; а також розроблення та внесення пропозицій щодо формування державної політики з означених вище питань.

Вказане Положення суттєво розширило компетенцію інспекції праці в Україні порівняно з попередніми редакціями цього акту. Проте, якщо порівняти компетенцію інспекції з питань праці навіть з компетенцією фабричної інспекції в Російській Імперії, то можна побачити, що за спектром питань, які нею вирішувалися, а також за можливостями впливу на учасників трудових відносин, фабрична інспекція мала більш суттєві можливості. Зокрема, на фабричну інспекцію покладалася профілактична функція, пов'язана з виконанням інспекторами поліцейських функцій (наприклад, фабричний інспектор дозволяв видачу одної розрахункової книжки декільком особам, затверджував правила внутрішнього розпорядку, засвідчував загальні розціночні відомості тощо) [Див. 3, с. 81 – 82].

Проте якщо говорити про істинну роль фабричної інспекції у дореволюційній Росії, то краще ніж М.Г. Лунц сказати неможна: «Фабрична інспекція повинна не стільки наглядати за додержанням фабричних законів і карати за правопорушення, скільки втручатись у відносини фабрикантів і робітників, опікуватись і запобігати порушенням державного і громадського спокою» [3, с. 84].

Фактично уже тоді фабрична інспекція виконувала функцію підтримання соціального миру на підприємствах. Аналіз повноважень фабричної інспекції, передбачених ст. 34 Статуту про промислову працю [4] дає підстави стверджувати, що на той час ні в одній європейській країні цей орган не наділявся такими широкими контрольними повноваженнями.

Уявляється, що нині контрольна функція інспекції праці, без суттєвого посилення правоохоронної, втрачає свою ефективність, оскільки цей державний орган виявляється безсилим перед цинічним порушенням підприємцями законів України про працю. Особливо наглядно відчують цю різницю громадяни, які працювали на законних підставах у країнах Європейського Союзу.

Навіть структура першого кодексу праці, яким був Статут про промислову працю Російської Імперії, прийнятий на початку ХХ ст., у період бурхливого розвитку капіталізму в Росії, дає підстави для таких тверджень. Станом на 1 березня 1915 р. Статут складався з чотирьох розділів. Найбільший інтерес у цьому законі являють розділи перший «Про нагляд за промисловими підприємствами», котрий включав три глави, і третій «Про стягнення за порушення постанов про промислову працю та про порядок провадження справ за цими порушеннями», котрий складався з двох глав. Глава II складалась з двох відділень. Таким чином, саме закон визначав статус, повноваження та порядок дії посадових осіб фабричної інспекції відповідно до їх компетенції.

Враховуючи викладене вище, необхідно внести зміни до глави ХVІІІ КЗпП України [15], зокрема:

1. Надати інспекції праці статус національної служби (подібно до того, який має Національна служба посередництва і примирення) і назвати цей орган «Національна служба правового контролю праці й соціального захисту громадян», підкресливши, таким чином, її провідну роль в системі державних органів забезпечення додержання трудового і соціального законодавства України.

2. У Кодексі визначити статус, структуру, основні функції (контрольну і правоохоронну), компетенцію Національної служби правового контролю праці й соціального захисту громадян.

3. На законодавчому рівні визначити рамки, форми здійснення правоохоронної функції Національної служби правового контролю праці й соціального захисту громадян, особливо в частині визначення підстав притягнення винних до юридичної відповідальності, а також суттєвого посилення взаємодії цієї Служби з правоохоронними і судовими органами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Україна, 1996. – 54 с.
2. Лушникова М.В. Очерки теории трудового права / М.В. Лушникова, А.М. Лушников. – 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.Г. Лунц. – М.: Тип. «Печатное дело» Ф.Я. Бурче, 1909. – 384 с.
4. Устав о промышленном труде (Св. Зак. Т. ХІ 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 / А.Е. Семенова. – Х.: Изд-во ВУСПС. – Изд. 2-е, доп. – 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 / О.К. Дадаев // Труд за рубежом. – 2001. – № 3 (51). – С. 116 – 128.

12. Лебедева Л.Ф. Трудовые отношения в США: основы трудового регулирования / Л.Ф. Лебедева // Труд за рубежом. – 2006. – № 2. – С. 3 – 26.

13. Черняева Д.В. Трудовое право Новой Зеландии / Д.В. Черняева // 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.

Кодекс законів про працю України. Затверджено Законом № 322-VIII від 10.12.71 // Відомості Верховної Ради УРСР від 17.12.1971 — 1971 р., / Додаток до № 50