

9. Квасневська Н. Д. Поняття судової системи України: сучасний погляд. Форум права. 2015. № 5. С. 110–113
10. Москвич Л. М. Ефективність та справедливість судової системи. Вісник Верховного Суду України. 2009. № 8 (108). С. 45–48
11. Андрейцев В. І. Судово-правова система в Україні: тектологічні проблеми оптимізації функціонування. Вісник Вищої ради юстиції. 2010. № 1. С. 15–30
12. Хотинська-Нор О. З. До питання тлумачення поняття «судова система». Судова апеляція. 2014. №3(36). С.6–11.

УДК 349.2

Кайло І.Ю.,

Кандидат юридичних наук, адвокат

ОСОБЛИВОСТІ ЗАХОДІВ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У роботі досліджено підходи до трактування заходів контролю за дотриманням трудового законодавства, визначити його співвідношення із поняттям «форми контролю». Наведений аналіз чинного законодавства виділяє заходи контролю, що є актуальними та застосовуються до суб'єктів трудових відносин. Не менш важливим, є встановлений зміст та сутності кожного із наведених заходів контролю за дотриманням трудового законодавства. Це, у свою чергу, допомагає сформулювати особливості кожного заходу контролю за дотриманням трудового законодавства, які підкреслюватимуть його самостійність та незалежність у застосуванні.

Ключові слова: заходи контролю, форми контролю, трудове законодавство, законодавство України.

The paper examines the approaches to the interpretation of control measures for compliance with labor legislation, to determine its relationship with the concept of "form of control". This analysis of current legislation identifies control measures that are relevant and applicable to the subjects of labor relations. No less important is the established content and essence of each of the above measures to monitor compliance with labor legislation. This, in turn, helps to formulate the features of each measure of control over compliance with labor legislation, which will emphasize its autonomy and independence in application.

Key words: control measures, forms of control, labor legislation, legislation of Ukraine.

Контроль використовуються для аналізу та управління майже у кожній сфері діяльності, а тому не можуть не застосовуватися в питаннях дотримання трудового законодавства. Проте, особливості втілення трудових прав та обов'язків вказують на неможливість застосування класичних заходів з контролю в трудовій сфері, оскільки вони втрачатимуть ефективність своєї дії, а залучені посадові особи не будуть володіти достатніми професійними знаннями. Тому, постає потреба в науковому опрацюванні та висвітленні заходів контролю за дотриманням трудового законодавства України.

Слід зазначити, що тлумачення заходів контролю навіть на загальному рівні є доволі проблематичним, адже відсутній єдиний їх перелік та критерії розподілу форм, методів й власне заходів. Крім того, розвиток видів трудових відносин, поширення цивільно-правових договорів в трудовій сфері, заохочення віддаленої праці, праці на дому із гнучким графіком роботи вказує на

потребу оновлення самої сутності заходу контролю. На сьогодні, такі класичні заходи контролю, як перевірка чи ревізія більше не здатні самостійно висвітлити усі проблеми дотримання трудового законодавства, виявити правопорушення та загрози для безпеки матеріального стану та здоров'я працівників.

Питання заходів контролю за дотриманням трудового законодавства є малодослідженим. Проте, частково воно підіймалось та було опрацьовано в наукових роботах таких вчених: Ю. Л. Більбіт, С. Є. Гребень, Д. О. Грицишен, А. М. Захарченко, І. В. Лагутіна, О. О. Мамалуй, Т. Г. Мисник, Т. П. Назаренко, О. Ю. Оболенський, Н. І. Обушна, І. С. Орехова, В. Ф. Піхоцький, Н. М. Поддубна, А. В. Поляруш, Т. Б. Прийдак, С. І. Пучкова, О. Г. Серeda, О. В. Сіренко, С. Є. Федоров, М. М. Шестерняк.

Слід резюмувати, що поняття «форма» й «захід» в контексті контролю за дотриманням трудового законодавства співвідносяться, як матеріальне й процесуальне. При цьому, поняття «заходи контролю за дотриманням трудового законодавства» є ширшим та виражатися у різних формах. Відповідно, захід контролю за дотриманням трудового законодавства — це законодавчо й логічно визначена система послідовних дій вповноважених на контроль суб'єктів права направлених на підтримання правопорядку в трудовій сфері, захист прав й інтересів суб'єктів трудових відносин. В даному контексті, форма контролю за дотриманням трудового законодавства буде вказувати на необхідну послідовність дій залежно від конкретних завдань та особливостей повноважень суб'єкта контролю, тобто визначатиме різноманітність прояву заходів.

Найбільш широкий перелік форм контролю наводить І. С. Орехова, відносячи до них перевірку, як основну форму контролю та допоміжні форми: ревізію, інвентаризацію, аудит, бухгалтерський облік, атестацію, сертифікацію, огляд, обстеження, вивчення документації, ліцензування, експертизи, депутатський запит [1, с. 11]. Такий перелік свідчить про розширене тлумачення самого контролю, який охоплює будь-яку діяльність, що дозволяє отримати відомості про трудові відносини на конкретному підприємстві, однак тоді зникає різниця із процесами забезпечення та захисту. Так, ліцензування чи сертифікація націлені на забезпечення відповідності умов праці встановленим стандартам та нормативам й не мають регулярного характеру. Депутатський запит здійснюється з цілю отримання певної інформації і лише на основі неї прийняти рішення про ініціювання контролю або ж навпаки прийняття заохочувальних заходів.

Тож, на основі проведеного дослідження, можливо виділити такі заходи контролю за дотриманням трудового законодавства, як:

1. Перевірка, як захід контролю за дотриманням трудового законодавства;
2. Інспекційне відвідування, як захід контролю за дотриманням трудового законодавства;
3. Ревізія, як захід контролю за дотриманням трудового законодавства;
4. Аудит, як захід контролю за дотриманням трудового законодавства;
5. Моніторинг, як захід контролю за дотриманням трудового законодавства.

Досліджуючи дану тематику Н. М. Поддубна зауважує, що перевірка часто порівнюється із ревізією, а критерієм їх розподілу виступає метод (для перевірки характерно використання документального методу, а для ревізії і документального, і виїзного). Проте, на думку автора, критерієм розмежування має бути мета, яка для ревізії полягає у виявленні фінансових порушень чи інших зловживань, фактів марнотратства на підприємстві, а для перевірки дослідження повноти й законності проведених суб'єктом господарювання операцій [2, с. 128]. Дійсно, аналіз чинного законодавства свідчить про велике різноманіття видів перевірок, що обумовлює й варіативність методів її проведення. Також, погоджуємося із тим, що мета є важливою для обґрунтування самостійності перевірки, як заходу контролю й визначення її особливостей в контексті забезпечення дотримання трудового законодавства. Проте, виявлення правопорушень не може бути метою будь-якого заходу контролю, оскільки суперечить демократичним цінностям, сервісній концепції діяльності органів державної влади. За такого підходу, ревізії взагалі не можуть використовуватися

в сучасних реаліях, чого, звісно ж, не відбувається, оскільки, як і перевірка, так й ревізія спрямовані на покращення стану втілення норм трудового законодавства в будь-яких трудових відносинах.

Для більш глибокого розкриття сутності й мети зокрема перевірок саме в трудовому праві слід дослідити порядок й суб'єктів їх втілення. Найперше, перевірки, як захід контролю за дотриманням трудового законодавства проводяться Державною податковою службою. Згідно з ч. 1 ст. 75 Податкового кодексу України, перевірки можуть бути «позаплановими та плановими; камеральними та документальними; виїзними чи невиїзними; фактичними» [3]. Таким чином, перевірка є універсальним інструментом для контролю вірності діяльності суб'єкта господарювання, у тому числі в трудовій сфері. Можливість проведення її віддалено, свідчить про значимість для податкової перевірки вірності змісту та оформлення документів. Водночас, наявність камеральних перевірок свідчить про необхідність дослідження відповідності між задекларованою в документах інформацією та фактичними результатами діяльності підприємства.

О. О. Мамалуй зауважує, що податкова перевірка проходить у наступних напрямках: щодо даних, встановлених в податкових деклараціях, даних адміністрування ПДВ; своєчасності подання податкових декларацій, реєстрації податкових розрахунків; достовірності й повноти сплати усіх податків та зборів, що встановлені у Податковому кодексі; додержання роботодавцем порядку укладання трудового договору із працівниками [4, с. 193]. Результати перевірки у кожному із наведених напрямів впливатимуть на трудову діяльність, гарантування належних умов праці, заробітної плати й загальну можливість підтримувати нормальне й безпечне функціонування підприємства. Слід зауважити, що усі наведені напрями податкової перевірки не можуть бути здійснені виключно завдяки аналізу документів або ж огляду підприємства, а комплексна податкова перевірка підприємства в усіх напрямках зменшує ризики пропустити факт вчинення правопорушення. Про це й зазначає Т. Г. Мисник, стверджуючи, що податкова перевірка полягає не лише в арифметичному аналізі вірності податкової звітності, але й наявності логічних зв'язків між різними показниками, звітностями та зовнішньою діяльністю підприємства [5, с. 101]. Відповідно, для проведення перевірки обов'язковим є дотримання логічності та пошук взаємозв'язків між отриманими даними, цілями діяльності роботодавця, що потребує прояву ініціативності й аналітичних здібностей. Саме тому, використання виключно автоматичних методів аналізу інформації буде не достатнім, адже стосуватиметься виключно формального дотримання вимог трудового й податкового законодавства, внутрішньої узгодженості поданої документації.

Наступним заходом контролю за дотриманням трудового законодавства вважаємо ревізію. Варто зауважити, що погляди на сутність ревізії, її співвідношення, як з аудитом, так й з перевітками доволі неоднозначне й суперечливе на науковому полі. Так, за одним із підходів, що був проілюстрований вище, перевірка є меншим за обсягом терміном для позначення документального контролю, коли ж ревізія може бути й виїзною. Проте, як свідчить аналіз чинного законодавства, існують різноманітні види перевірок, що об'єднують, як аналіз фактичних, так й задекларованих даних. Водночас, використання у чинному законодавстві ревізій, як і згадки про них поступово зменшується, що свідчить про тенденцію саме звуженого розуміння ревізій, поступового охоплення її сутності перевіркою. Це, у свою чергу, лише більше породжує плутанину в трактуванні та застосування норм права. Так, досліджуючи тему ревізій, С. Є. Федоров розуміє її, як «метод фінансового контролю», який втілюється за допомогою документарного та фактичного контролю щодо виявлення обґрунтованості, доцільності, ефективності проведення різних господарських організацій, достовірності даних поданих у звітах [6, с. 528]. Із наданого визначення можливо дійти висновку, що ревізія проводиться виключно в інтересах самого підприємства задля виявлення негативних аспектів функціонування підприємства та їх виправлення, які до того ж стосуються виключно фінансової сторони. Однак, ревізії, які проводяться органами публічної влади не можуть переслідувати приватні цілі, а лише слугувати захисту інтересів громадськості, а отже обов'язково включати аналіз на відповідність вимогам, стандартам, нормативам й навіть окремими методичним рекомендаціям в трудовій сфері. Крім того, спірним є й обмеження лише фінансовою стороною,

оскільки це зменшує незалежність ревізій від аудиту, а також робить менш пристосованим до використання в трудовій сфері, де може стосуватися лише питань оплати праці, що знову ж не відповідає чинному законодавству.

Чинне законодавство, також, містить визначення поняття аудиту. Відповідно, до ст. 1 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність», аудитом фінансової діяльності є послуга щодо перевірки даних з бухгалтерського обліку чи показників фінансової звітності юридичних осіб чи інших суб'єктів, які подають таку звітність задля висловлення незалежної думки щодо відповідності звітності усім стандартизованим вимогам [7]. Найперше, слід наголосити, на визначенні аудиту, як послуги, тобто такого виду діяльності, що здійснюється в інтересах особи, якій проводять аудит. Таке ж твердження повинно стосуватися будь-якого виду аудиту, оскільки він допомагає виявити недоліки у діяльності та формує стратегію їх виправлення. Не менш важливим є те, що аудит проводиться саме у фінансовій сфері, що відповідає і законодавчим цілям і його економічному розумінні. Аудит обов'язково має бути незалежним, що має забезпечуватися або анонімністю у випадку приватних послуг, або ж державними гарантіями для посадових осіб органів державної влади.

Варто зазначити, що розподіл аудиту, як заходу контролю за дотриманням трудового законодавства є більш складним в порівнянні з іншими, адже до їх проведення можуть залучатися нові суб'єкти контролю, якими є приватні компанії, що надають послуги з аудиту, а також Державна аудиторська служба. Відповідно, можливо виділити наступні види аудиту, як заходу контролю за дотриманням трудового законодавства:

1. Внутрішній аудит, що проводиться вповноваженими особами на підприємстві;
2. Внутрішній аудит, що проводиться залученими приватними контролюючими суб'єктами;
3. Зовнішній аудит, що проводиться органами публічної влади щодо трудової діяльності;
4. Зовнішній аудит, що проводиться для органів контролю за дотриманням законодавства про працю.

Зовнішній аудит органів державної влади проводиться за чітко встановленими критеріями, які стосуються, як фінансів, так й ефективності роботи. До прикладу, в ст. 4 Порядку проведення аудиту Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та її територіальних органів встановлено, що основними критеріями оцінки Держпродспоживслужби є: «ефективність проведення контролю; відсутність випадків конфлікту інтересів; наявність мережі лабораторій; достатня кількість кваліфікованого персоналу; належний стан засобів для проведення державного контролю; наявність плану дій за надзвичайних обставин; відповідність заходів державного контролю цілям служби; прозорість, неупередженість та узгодженість дій; законність дій [8]. Тобто, аудит діяльності органів державної влади стосується вірності та ефективності виконання органом контролю поставлених перед ним завдань, реалізації повноважень ініціативно та згідно з задекларованими цілями. Такий аудит допомагає розподілити причини недоліків роботи органів контролю за дотриманням трудового законодавства на об'єктивні, як то відсутність достатньої техніки, її застарілість та суб'єктивні, як часті випадки конфлікту інтересів, порушення законодавства та принципів прозорості й неупередженості.

Слід констатувати, що аудит — це захід контролю за дотриманням трудового законодавства щодо проведення комплексного оцінювання ефективності, доцільності, внутрішньої узгодженості та логічності використання кадрових, фінансових чи інших матеріальних ресурсів підприємством чи органом публічної влади з метою встановлення проблем у досягненні поставлених цілей та їх ліквідації. Для аудиту, як заходу контролю за дотриманням трудового законодавства властивими є такі особливості:

1. Аудит, як захід контролю за дотриманням трудового законодавства націлений на розвиток та удосконалення шляхів діяльності чи то підприємства, чи органу державної влади. Це

дозволяє налагодити партнерські взаємовідносини між контролюючим та підконтрольним суб'єктом, а отже й здобути правдиві та повні відомості щодо трудової діяльності без перешкод й додаткових витрат. Тому, аудит можливо розглядати, як один із найбільш сучасних та демократичних заходів контролю, що заохочує, а не примушує до правомірної поведінки суб'єктів трудових відносин.

2. Застосування заходів реагування за результатами аудиту, як заходу контролю за дотриманням трудового законодавства не має примусового характеру. Відповідно, виявлення порушень та наступне притягнення до юридичної відповідальності лише опосередковано пов'язано із проведенням аудиту. Результати аудиту повинні вказувати на ті аспекти трудової діяльності, вдосконаливши які можливо буде збільшити прибутковність підприємства, безпеку праці й одночасно зменшити ймовірність настання небезпечних ситуацій чи непередбачуваних соціальних ризиків.

3. Під час аудиту, як заходу контролю за дотриманням трудового законодавства необхідно поєднувати правові, управлінські та економічні методи. Така ситуація обумовлюється фінансовим характером аудиту та цілями щодо виявлення проблем підприємства чи органу державної влади, які перед ним ставляться. Поєднання методів з різних галузей сприяє прозорості, повторюваності результатів, їх об'єктивності.

Останнім заходом контролю за дотриманням трудового законодавства є моніторинг. Такий захід є одним із найбільш популярних та доступних для проведення, оскільки не потребує спеціальних повноважень та може проводитися без спеціальних на те підстав. Моніторинг може проводитися, як у формі спостереження, так й через облік та ведення реєстрів. Наприклад, реєстр колективних договорів, реєстрів суб'єктів господарювання, облік підприємств, що ведуть діяльність із високим ступенем ризику. Тому, перелік суб'єктів проведення моніторингу є значно більшим та включає у себе органи місцевого самоврядування та Державну екологічну інспекцію, а також й громадські організації. Участь останніх є вкрай важливою для оперативного виявлення порушень та перевірки достовірності інформації отриманої в ході інших заходів контролю.

О. Ю. Оболенський пропонує тлумачити моніторинг, як діяльність щодо збору багатоцільової інформації в ході постійного спостереження за певним процесом та встановлення його відповідності бажаній меті [9, с. 119]. Проте, спостереження за всіма сферами трудової діяльності вимагає великої кількості часу, а тому більш властиво для профспілок на конкретному підприємстві. Зі свого боку, громадські організації чи органи публічної влади проводять моніторинг лише в межах своєї компетенції. Завдання моніторингу, також, можуть різнитися залежно від спеціалізації. Так, згідно з ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин» державний моніторинг Держпродспоживслужбою проводиться задля: «встановлення пріоритетних напрямів державної політики; розробки заходів щодо недопущення обігу небезпечних харчових продуктів; встановлення загального рівня забрудненості пестицидами чи іншими речовинами харчових продуктів й кормів [10]. Тобто, проведення моніторингу допомагає формувати державні стратегії та плани із урахуванням сучасних проблем суб'єктів трудових відносин, їх інтересів та цілей. Крім того, моніторинг дозволяє відслідковувати й відповідність між міжнародними та національними стандартами трудової діяльності, будувати плани вдосконалення трудового законодавства.

Варто констатувати, що моніторинг — це захід контролю за дотриманням трудового законодавства, що проводиться на постійній основі зацікавленими суб'єктами трудових відносин та вповноваженими органами державної влади щодо спостереження за трудовою діяльністю на локальному, регіональному чи державному рівні задля отримання достовірної та повної інформації щодо стану дотримання норм трудового права, ефективності втілення програм у трудовій сфері й надалі виправлення виявлених недоліків. Моніторинг, як захід контролю за дотриманням трудового законодавства володіє наступними особливостями:

1. Моніторинг, як захід контролю за дотриманням трудового законодавства має постійний характер. Така ситуація обумовлюється тим, що для отримання належної якості відомостей повинно мати безперервний характер та використовувати одні й ті ж ресурси та критерії аналізу інформації. Постійність забезпечується включенням моніторингу до обов'язків органів державної влади та спрощенням діяльності громадських організацій.

2. Моніторинг, як захід контролю за дотриманням трудового законодавства не втручається у виробничий процес. Тому й відсутній надмірний тиск на роботодавця чи працівників щодо зміни способу трудової діяльності, зменшення прибутку та заробітної плати. Завдяки цьому моніторинг є одним із найбільш гнучких у проведенні заходів.

3. Моніторинг, як захід контролю за дотриманням трудового законодавства має змінні цілі. Ціль проведення моніторингу визначається конкретною ситуацією на підприємстві, в регіоні чи у державі. Залежно від стану досягнення такої цілі, проблем на її шляху або ж нових державних концепцій управління, контролю, змінюватимуться завдання та цілі проведення моніторингу.

Отже, на основі проведеного дослідження, можливо дійти висновку, що заходи контролю за дотриманням трудового законодавства є недостатньо розмежованими на законодавчому рівні, що призводить до використання різної термінології, порушення спільних принципів контролю, погіршує рівень координації між суб'єктами контролю. Позитивно слід оцінювати запровадження інспекційних відвідувань, як інноваційного заходу контролю, який допомагає підвищувати рівень довіри та проводити актуальні інформаційно-роз'яснювальні кампанії, а також заохочення проведення моніторингу діяльності суб'єктів трудових відносин. Зі свого боку, правове регулювання ревізій, перевірок, аудитів в трудовій сфері потребує вдосконалення, як і більшої деталізації їх вивчення на науково-теоретичному рівні щодо встановлення відмінностей та самостійних завдань. Проведене дослідження свідчить, що усі заходи контролю діють в межах спільної мети, однак їх результативність є різною через проблеми у тлумаченні змісту заходів та їх втіленні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Орехова І. С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / ОНЮА. О., 2009. 22 с.
2. Поддубна Н. М. Ревізія, тематична і документальна перевірки як основні форми внутрішнього контролю на роздрібних торговельних підприємствах споживчої кооперації. Облік і фінанси, 2015. № 4. С. 125-129
3. Податковий кодекс України: Закон України 02.12.2010 № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. №13. С. 556
4. Мамалуй О. О. Податкові перевірки: матеріальне наповнення та процедурне забезпечення. Правові новели, 2020. Вип.10. С. 193-199
5. Мисник Т. Г. Податкові перевірки як основна форма податкового контролю. Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. Полтава, 2012. С. 96—101
6. Федоров С. Є. Ревізія як метод фінансового контролю. Форум права, 2009. № 1. С. 528-531
7. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21.12.2017 № 2258-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 9. С. 5.
8. Про затвердження Порядку проведення аудиту Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та її територіальних органів: Постанова Кабміну від 20.02.2019 № 118. Офіційний вісник України. 2019. № 19. С. 62
9. Оболенський О. Ю., Обушна Н. І. Аудит, контроль і моніторинг у системі публічного управління. Ефективність державного управління, 2014. Вип. 41. С. 115-124
10. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин: Закон України від 18.05.2017 № 2042-VIII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2017. № 31. С. 5УДК