

## ЗМІСТ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНИХ ІНСПЕКТОРІВ ПРАЦІ УКРАЇНИ

**Дараганова Н.В.**

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*доцент кафедри цивільного та господарського права*

*ВНЗ «Національна академія управління»*

У статті розглянуті питання, пов'язані з аналізом повноважень Державної інспекції України з питань праці – основного елемента системи державного управління питаннями охорони праці України та повноважень державних інспекторів праці України. Установлено, що зміст та обсяг повноважень державних інспекторів праці України здебільшого відповідають вимогам міжнародних актів, але існує й ряд невідповідностей, до числа яких належать насамперед питання, пов'язані з проведенням планових та позапланових перевірок державними інспекторами праці України.

В статье рассмотрены вопросы, связанные с анализом полномочий Государственной инспекции Украины по вопросам труда – основного элемента системы государственного управления вопросами охраны труда Украины и полномочий государственных инспекторов труда Украины. Установлено, что содержание и объем полномочий государственных инспекторов труда Украины большей частью отвечают требованиям международных актов, но имеются и ряд несоответствий, к числу которых относятся, прежде всего, проблемы, связанные с проведением плановых и внеплановых проверок государственными инспекторами труда Украины.

This article is devoted to the issues related to the analysis of the authority of the State Labour Inspection of Ukraine – the basic element in the Ukrainian state labour protection system and the authority of the labour officers of Ukraine. It has been established that the content and the volume of the labour officers of Ukraine in most cases match the requirements of international acts, although there is a range of disparities associated, in the first place, with the problem of conducting planned and unannounced inspections by authorised labour officers.

**Ключові слова:** інспекція праці, інспектор праці, охорона праці, адміністративне право.

**Постановка проблеми.** За сучасних умов ми відзначаємо актуалізацію питань, пов'язаних з охороною праці та безпекою виробництва в Україні. Це пов'язано насамперед з тим, що побудова демократичної, правової, соціальної української держави, заснованої на визнанні людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю, передбачає й потребу у реформуванні такої важливої сфери, якою є охорона праці.

І хоча охорона праці належить до числа досить консервативних сфер діяльності, як справедливо відзначила Ю. С. Толкачова, зі зміною умов та характеру виробництва виникає необхідність у зміні нормативно-правової бази та створенні нової концепції охорони праці, що обумовлено як наявністю ринкових відносин, формуванням нових державних наглядових структур, так і тим, що 60-80% основних фондів підприємств є зношеними та вимагають заміни, а переважна кількість нещасних випадків відбувається при виконанні тих робіт, де в основному застосовують ручну працю [1, с. 3–4].

Саме тому нині є актуальним проведення досліджень, пов'язаних зі сферою охорони праці, досліджень, спрямованих на визначення шляхів розв'язання проблемних питань у сфері охорони праці та створення нової концепції охорони праці в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Опрацюванням та вирішенням питань, пов'язаних з охороною праці, займаються фахівці різних галузей науки: біології, хімії, медицини, психології, ергономіки тощо. Не залишилися осторонь й фахівці з права – розробкою та вирішенням найрізноманітніших питань щодо охорони праці займаються представники як галузі трудового права, такі і представники інших галузей права – кримінального, цивільного, адміністративного тощо, в тому числі Г.М. Біла, В.С. Венедиктов, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева та ін.

З останніх наукових розвідок в адміністративному праві, вважаємо, слід відзначити дослідження О.В. Баклана, в якому автор прослідкував еволюцію понять «контроль» та «нагляд» у сфері охорони праці, проаналізував ці поняття й охарактеризував заходи адміністративного примусу в сфері охорони праці [2], та працю за редакцією В.С. Венедиктова, в якій комплексно розглянуто теоретичні та практичні питання у сфері охорони праці, здійснено порівняльний аналіз європейських, міжнародних стандартів з охорони праці та законодавства України [3].

**Метою** цієї статті є аналіз та характеристика питань, пов'язаних з діяльністю Державної інспекції України з питань праці та визначенням змісту повноважень державних інспекторів праці України щодо нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

**Основні результати дослідження.** Незабаром після проголошення незалежності України, у жовтні 1992 року було прийнято Закон України «Про охорону праці» [4], яким було встановлено засади державної політики України щодо реалізації громадянами права на охорону праці та визначено основні положення щодо реалізації конституційного права працівників на охорону їх життя і здоров'я в процесі трудової діяльності, на належні, безпечні і здорові умови праці.

Проте в силу різних обставин, як об'єктивних, так і суб'єктивних, сучасний етап розвитку нашої держави відзначається послабленням правового захисту працюючих осіб та ігноруванням вимог законодавства про працю окремими роботодавцями, що негативним чином впливає на рівень виробничого травматизму та професійних захворювань в Україні. Для прикладу, у 2012 році до робочих органів виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України надійшло 12907 повідомлень про нещасні випадки на виробництві, в яких постраждало 13313 осіб, в т.ч. 1766 – із смертельним наслідком; а за 9 місяців 2013 року надійшло 8409 повідомлень про нещасні випадки на виробництві, в яких постраждало 8670 осіб, в т.ч. 1200 із смертельним наслідком [5].

При цьому зазначимо, що в умовах переходу до ринкової економіки держава зобов'язана взяти на себе не лише обов'язок щодо управління охороною праці України, але й, як зазначив М. В. Кравченко, виступити гарантом прав працівників на працю в умовах, що відповідають установленим законодавством вимогам безпеки та гігієни, шляхом урегулювання відносин між усіма учасниками трудового процесу – державою, роботодавцями та найманими працівниками [6].

Дійсним гарантом, що виступає на сторожі прав найманих працівників, в усьому світі визначено інспекцію праці. Так, ще у 1923 році Міжнародна організація праці (далі – МОП) головною функцією інспекції праці визначила забезпечення впровадження в життя законів і правил щодо умов праці та захисту працівників під час роботи [7].

В Україні функції інспекції праці сьогодні здійснюють два державних органи: по-перше, – це Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд України) [8], що забезпечує реалізацію державної політики з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду, охорони надр та державного регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, та, по-друге, – Державна інспекція України з питань праці (Держпраці України) [9] до повноважень якої належить реалізація державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятості населення та законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Таким чином, питання державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю входять до компетенції Держпраці України.

Безпосередньо повноваження, спрямовані на реалізацію державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю здійснюють державні інспектори праці України (далі – інспектори праці).

Аналізуючи повноваження інспекторів праці, слід враховувати те, що, як зазначив О. В. Петришин, особливість юридичної природи державно-владного повноваження полягає в тому, що воно є своєрідним «правообов'язком», або «владним» правом, спрямованим на виконання покладеного за посадою обов'язку, повинно бути завжди конкретним за змістом і законодавчо обмеженим за обсягом [10, с. 132]. Зазначене стосується й повноважень інспекторів праці. Повноваження цих осіб законодавчо обмежені за своїм обсягом та змістом і спрямовані на реалізацію державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятості населення та законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Підвалини змісту та обсягу повноважень інспекторів праці закладено положеннями Конституції України (ст.ст. 3, 6, 8, 9, 13, 19, 22, 24, 26, 27 та ін.), Кодексу законів про працю України (КЗпП України), Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, законів України «Про зайнятість населення», «Про оплату праці», «Про відпустки» тощо.

Зокрема, у ст. 259 КЗпП України визначено, що нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють уповноважені органи, які не залежать у своїй діяльності від власника або уповноваженого ним органу. У ст. 35 Закону України «Про оплату праці» встановлено, що контроль за додержанням законодавства про оплату праці на підприємствах здійснює Міністерство праці України та його органи (нині – Міністерство соціальної політики). У ст. 41 Закону України «Про зайнятість населення» визначено, що

державне регулювання діяльності суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні, здійснюється зокрема шляхом нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю і зайнятість населення, що здійснюється уповноваженим органом з реалізації державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення.

Повноваження інспекторів праці визначені й рядом міжнародних актів, насамперед конвенціями та рекомендаціями МОП, у тому числі: Конвенцією МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі від 11 липня 1947 р., Конвенцією МОП № 85 про інспекцію праці на територіях за межами метрополії від 11 липня 1947 р., Конвенцією МОП № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві від 25 червня 1969 р., Рекомендацією МОП № 133 щодо інспекції праці в сільському господарстві від 25 червня 1969 р., Рекомендацією МОП № 82 щодо інспекції праці на гірничопромислових і транспортних підприємствах від 11 липня 1947 р. тощо. Ці міжнародні акти ратифіковані Верховною Радою України, є частиною національного законодавства та безпосередньо визначають обсяг та зміст повноважень інспекторів праці.

Проаналізувавши вищезначені акти відзначимо, що, на наш погляд, найважливішим щодо змісту повноважень інспекторів праці є Конвенція МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі (далі – Конвенція МОП № 81).

Так, у ст. 4 Конвенції МОП № 81 встановлено, що 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 (ст. 6). Інспектори праці, забезпечені відповідними документами, що засвідчують їхні 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; 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: і) наодинці або в присутності свідків допитувати роботодавця або персонал підприємства з будь-яких питань, які стосуються застосування правових норм; ii) 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, знімати копії з таких документів або робити з них витяги; iii) зобов'язувати вивішувати об'яви, які вимагаються згідно з правовими нормами; iv) 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. До прав інспекторів праці належить і право повідомляти про свою присутність роботодавцю або його представнику лише у разі, якщо тільки вони не вважатимуть, що таке повідомлення може завдати шкоди виконанню їхніх обов'язків (ст. 12).

Крім того, інспектори праці уповноважені вживати заходів з метою усунення недоліків, виявлених на споруді, в обладнанні або методах роботи, які вони мають підстави вважати такими, що загрожують здоров'ю чи безпеці працівників. І для того, щоб інспектори праці мали можливість вживати таких заходів, вони мають право давати розпорядження або вимагати, щоб було дано розпорядження: а) щодо внесення протягом визначеного терміну до установки або споруди таких змін, які можуть бути необхідні для забезпечення дотримання правових норм з питань охорони здоров'я та безпеки працівників; або б) у разі безпосередньої загрози здоров'ю чи безпеці працівників – щодо вжиття заходів, які підлягають негайному виконанню (ст. 13). Мають інспектори праці й інші права, встановлені міжнародними нормами права.

Відмітимо, що крім наданих інспекторам праці досить широких прав, інспектори праці також повинні виконувати і значний обсяг обов'язків, до яких належать насамперед: «обов'язки щодо неупередженості, збереження професійної таємниці та обережності щодо джерела скарг» [11].

Зокрема, Конвенцією № 81 у ст. 15 (аналогічна норма встановлена і в ст. 5 Конвенції МОП № 85) встановлено, що інспекторам праці: а) забороняється мати пряму або непряму заінтересованість у справах підприємств, які перебувають під їхнім контролем; б) ставиться за обов'язок, під загрозою відповідних штрафів або дисциплінарних заходів, не розголошувати, навіть після залишення посади, виробничі або комерційні таємниці чи виробничі процеси, з якими вони могли ознайомитися під час виконання своїх обов'язків; с) слід вважати абсолютно конфіденційним джерело будь-якої скарги, доведеної до їхнього відома, на недоліки або порушення правових норм і утримуватися від повідомлення роботодавцю або його представнику про те, що інспекційне відвідування було проведене у

зв'язку з отриманням такої скарги. Мають інспектори праці й інші, встановлені міжнародними нормами т.з. «правообов'язки».

Досліджуючи зміст повноважень інспекторів праці, слід відмітити й наявність на сьогодні в Україні проблемних питань, що негативним чином впливають на ефективність реалізації повноважень інспекторів праці.

Так, згідно Порядку проведення перевірок посадовими особами Державної інспекції України з питань праці та її територіальних органів [12] встановлено, що проведення перевірок інспекторами праці в Україні має проводитися за наявності підстав, визначених Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Натомість аналіз цих підстав дозволяє стверджувати, що ними кількісно та якісно обмежуються повноваження, які встановлені нормами зазначеної вище Конвенції № 81 та й інших міжнародних актів. Підтвердженням цієї точки зору є аналіз судової практики [13].

Зважаючи на те, що у разі, якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акт законодавства України, застосовуються правила міжнародного договору (ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України»), вважаємо за доцільне внести зміни до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», яка визначає коло відносини, на які не поширюється дія цього закону, доповнивши її нормою такого змісту: «Дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог нормативно-правових актів з питань охорони праці». Наслідком цієї зміни, вважаємо, буде зміна положень і тих підзаконних актів, які визначають повноваження інспекторів праці при проведенні ними перевірок.

Ефективній реалізації повноважень інспекторів праці заважає й ряд інших причин, серед яких, на основі аналізу інформації фахівців [14, 15], можна виділити такі основні, як: надмірна завантаженість інспекторів праці; обмежений кадровий потенціал; недостатнє матеріально-технічне забезпечення Держпраці України та брак необхідних технічних засобів для повсякденної праці інспекторів; скромна заробітна плата інспекторів праці; обмежені можливості для кар'єрного просування інспекторів; поширення нових форм зайнятості, що ускладнюють завдання інспекторів; відсутність належної кваліфікації інспекторів праці.

Отже, на заваді ефективної діяльності інспекції праці в Україні стоять не лише проблеми суто юридичного характеру (зокрема щодо невідповідності національних норм вимогам міжнародних актів), але й організаційні, фінансові та кадрові проблеми.

**Висновки.** Враховуючи зазначене вище, вважаємо за доцільне, по-перше, внести зміни до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», яка визначає коло відносини, на які не поширюється дія цього закону, доповнивши її нормою такого змісту: «Дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог нормативно-правових актів з питань охорони праці». Наслідком цієї зміни, вважаємо, буде зміна положень тих підзаконних актів, які визначають повноваження інспекторів праці при проведенні ними перевірок.

По-друге, на сьогодні, на наш погляд, вже назріла необхідність створення комплексного законодавчого акту, який би на основі міжнародних стандартів чітко визначив мету; завдання; правовий статус органу виконавчої влади, що має реалізовувати державну політику у сфері охорони праці, нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятості населення та законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в Україні; зміст та обсяг повноважень як самого цього органу, так і його посадових осіб (інспекторів праці), а також й інші питання, пов'язані з функціонуванням інспекції праці в Україні.

---

### Література

1. Толкачева Ю. С. Государственное управление охраной труда на производстве : проблемы и пути совершенствования : автореф. дисс. на соискание ученой степени к.э.н. : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (экономика труда)» [Електронний ресурс] / Ю. С. Толкачева. – М., 2005. – 27 с. – Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/224935.html>.

2. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України) України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О. В. Баклан. – Київ, 2002. – 16 с.

3. Охорона праці : європейські і міжнародні стандарти та законодавство України (порівняльний аналіз) : науково-практичний посібник : у двох томах : Том 1 / В. С. Венедиктов, В. П. Грохольський, М. І. Іншин, М. М. Клемпарський ; За ред. д.ю.н., проф. В. С. Венедиктова. – Харків-Київ, 2006. – 680 с.
4. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за 2012 рік ; Аналіз стану виробничого травматизму та професійних захворювань в Україні за 9 місяців 2013 року [Електронний ресурс] / Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. – Режим доступу : <http://www.social.org.ua/view/3015>.
6. Кравченко М. В. Шляхи вдосконалення державного регулювання безпеки й охорони праці в системі соціального захисту [Електронний ресурс] / М. В. Кравченко. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/2/03.pdf>.
7. Рекомендація МОП щодо загальних принципів організації систем інспекції для забезпечення втілення в життя законів і правил стосовно захисту працівників від 29.10.1923 № 20 [Електронний ресурс] / Міжнародний документ. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
8. Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 408/2011 [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
9. Положення про Державну інспекцію України з питань праці, затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 386/2011 [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
10. Петришин О. В. Державна служба і її види. Державний службовець, посадова особа / О. В. Петришин // Загальна теорія держави і права / За ред. проф. М. В. Цвіка, доц. В.Д. Ткаченка, проф. О. В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – С. 132.
11. Навчальна програма Міжнародного навчального центру МОП «Розбудова сучасних і ефективних систем інспекції праці» [Електронний ресурс] / Міжнародний навчальний центр
12. Порядок проведення перевірок посадовими особами Державної інспекції України з питань праці та її територіальних органів, затверджений наказом Міністерства соціальної політики України від 2 липня 2012 р. № 390 [Електронний ресурс] / Міністерство соціальної політики України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
13. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 07 листопада 2012 р.; ухвала Донецького апеляційного адміністративного суду від 18 вересня 2012 р.; постанова від 07 серпня 2012 р. Луганського окружного адміністративного суду; постанова від 25 липня 2012 р. Донецького апеляційного адміністративного суду [Електронний ресурс] / ЄДРСР. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
14. Щодо відповідності об'єднання Державної інспекції України з питань праці та Державної служби зайнятості України стандартам міжнародної організації праці : Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1341>.
15. Програма з адміністрації та інспекції праці. Що таке інспекція праці і в чому полягає її діяльність [Електронний ресурс] / МОП. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/labadmin>.