

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ УЗГОДЖЕННЯ ТА РОЗМЕЖУВАННЯ ПУБЛІЧНО Й ПРИВАТНОПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

CHARACTERISTICS OF THE FOREIGN EXPERIENCE IN HARMONIZING AND DISTINGUISHING PUBLIC AND PRIVATE LEGAL REGULATION OF SUPERVISION AND CONTROL OVER COMPLIANCE WITH LABOR LEGISLATION

Кучер О.В., к.ю.н.,

Голова Державної регуляторної служби України

ORCID : <https://orcid.org/0000-0003-3742-2154>

Актуальність статті полягає в тому, що важливим напрямком дослідження нагляду та контролю у сфері праці, зокрема в частині пошуку шляхів і кроків щодо їх удосконалення та розвитку, є вивчення відповідного зарубіжного досвіду. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, узагальнено зарубіжний досвід узгодження та розмежування публічно й приватноправового регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Зроблено висновок, що у врегулюванні питань нагляду і контролю в провідних європейських країнах приймають участь інструменти як публічно-правового, так і приватно-правового регулювання. При цьому нормами трудового права визначаються переважно такі питання: коло суб'єктів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю; основні принципи, види та форми нагляду і контролю; основні права та обов'язки інспекторів чи інших повноважених осіб, які виконують нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю; коло суб'єктів та форми внутрішньоорганізаційного контролю за додержанням законодавства про працю; правовий статус суб'єктів зазначеного внутрішньоорганізаційного контролю; основні засади здійснення соціального діалогу між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства з питань праці. Публічне правове регулювання стосується визначення: правового статусу системи державних органів, які формують, координують і здійснюють державну політику з питань нагляду і контролю у сфері безпеки і гігієни праці; процедурних питань здійснення органами публічної влади заходів нагляду і контролю; видів юридичної відповідальності та порядку притягнення до неї; механізму взаємодії органів публічної влади з питань нагляду і контролю у сфері праці; засад підготовки кадрів для органів публічної влади, які здійснюють нагляд і контроль у досліджуваній сфері. Наголошено, що особливості співвідношення публічно- й приватноправового регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю у зарубіжних країнах доцільно та необхідно врахувати під час удосконалення організаційно-правових засад організації та здійснення зазначених нагляду і контролю в Україні.

Ключові слова: зарубіжний досвід, узгодження, розмежування, трудове право, адміністративне право, законодавство про працю.

The relevance of the article lies in the fact that an important direction of research on supervision and control in the field of labor, in particular in terms of finding ways and steps for their improvement and development, is the study of relevant foreign experience. The article provides a general overview of the foreign experience in harmonizing and distinguishing public and private legal regulation of supervision and control over compliance with labor legislation, based on an analysis of scientific views. It was concluded that in the regulation of supervision and control issues in the leading European countries, instruments of both public legal and private legal regulation take part. At the same time, the norms of labor law determine mainly the following issues: the circle of subjects of supervision and control over compliance with labor legislation; basic principles, types and forms of supervision and control; basic rights and duties of inspectors or other authorized persons who supervise and control compliance with labor legislation; circle of subjects and forms of intra-organizational control over compliance with labor legislation; the legal status of the subjects of the specified intra-organizational control; basic principles of social dialogue between public authorities and institutions of civil society on labor issues. Public legal regulation refers to the determination of: the legal status of the system of state bodies that form, coordinate and implement state policy on matters of supervision and control in the field of occupational safety and hygiene; procedural issues of implementation of supervision and control measures by public authorities; types of legal liability and the procedure for bringing it to bear; the mechanism of interaction of public authorities on matters of supervision and control in the field of labor; the principles of personnel training for public authorities that exercise supervision and control in the researched area. It is emphasized that the specifics of the ratio of public and private law regulation of supervision and control over compliance with labor legislation in foreign countries are expedient and necessary to be taken into account during the improvement of the organizational and legal foundations of the organization and the implementation of the specified supervision and control in Ukraine.

Key words: foreign experience, harmonization, distinction, labor law, administrative law, labor legislation.

Постановка проблеми. Важливим напрямком дослідження нагляду та контролю у сфері праці, зокрема в частині пошуку шляхів і кроків щодо їх удосконалення та розвитку, є вивчення відповідного зарубіжного досвіду. Аналіз нормотворчої та правореалізаційної (зокрема правозастосовної) діяльності провідних зарубіжних країн, зокрема тих до зближення із якими Україна прагне в першу чергу, що дозволить уникнути можливих ускладнень та проблем у механізмі зазначеного контролю та нагляду, обрати найбільш доцільні та ефективні підходи до врегулювання засад організації й функціонування цього механізму, визначити пріоритетні заходи і кроки щодо його подальшого вдосконалення та розвитку.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, пов'язані із узгодження та розмежування публічно й приватноправового регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю у своїх наукових працях розглядали: О.В. Андрійчук, О.В. Бачинський, Г.О. Біла, З.В. Білоус, Д.В. Бурлаченко, П.О. Ізюта, А.В. Мельник,

К.В. Небоженко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість теоретичних здобутків, вчені фактично по за своєю увагою залишили питання зарубіжного досвіду в контексті представленої проблематики.

Саме тому метою статті є: узагальнити зарубіжний досвід узгодження та розмежування публічно й приватноправового регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю та опрацювати можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо досвід узгодження та розмежування публічно- й приватноправового регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в деяких окремих європейських державах. Перш за все звернемо увагу на досвід Німеччини (ФРН), яка є одним із економічних лідерів ЄС та світу в цілому. Ця країна є яскравими представниками тієї групи держав, в яких контрольно-наглядові функції поєднуються з обмеженим правом регулювання безпосередньо соціально-трудових відносин [2, с. 135; 2, с. 26]. Специфі-

кою організації та здійснення нагляду і контролю у сфері праці у ФРН полягає у тому, що в цих країнах у процес здійснення зазначеної контрольно-наглядової діяльності поряд із спеціальним централізованим державно-владним механізмом у значній мірі залучені профспілкові організації та ради підприємств. Завданням профспілок є проведення тарифних переговорів і здійснення політики щодо підвищення стандартів життя. У процесі переговорів укладаються рамкові тарифні договори щодо заробітної плати, посадових окладів і винагород за працю, Угоди щодо захисту працівників при раціоналізації виробництва, Угоди щодо розв'язання конфліктів мирними засобами тощо. Завданням виробничих рад є захист інтересів трудових колективів на переговорах із роботодавцями [3, с. 7]. Особлива увага у ФРН приділена врегулюванню протидії виробничим ризикам на підприємствах, в установах, організаціях. Загальна система запобігання нещасним випадкам – складна і складається з багатьох елементів. Безпека і гігієна праці в Німеччині регламентуються двома типами положень: 1) офіційні державні тексти (закони і постанови); 2) правила запобігання нещасним випадкам, видані страховими асоціаціями в різних сферах економічної діяльності. Законами регулюється низка класичних проблем запобігання нещасним випадкам (пов'язаним із паровими котлами, ліфтами, легкозаймистими рідинами, вибуховими речовинами й іншими небезпечними матеріалами), а постанови стосуються захисту молодих працівників і вагітних жінок. Правила запобігання нещасним випадкам, які видаються страховими асоціаціями (ці асоціації організують свою службу за галузевим принципом, а не за регіональним) стосуються звичайних промислових ризиків, створюваних машинами в таких галузях, як швейна промисловість, виробництво хімічних речовин, гончарна справа, а також ризиків поводження з матеріалами. Ці правила повинні доповнювати офіційні тексти [4, с. 40]. Слів відмітити, що зазначені правила, на відміну від законодавчих положень, не є обов'язковими, вони впливають на безпеку праці: фактично їх розглядають як директиви для інспекторів, які їх ураховують при проведенні інспекцій. Відповідальність за безпеку праці лежить на підприємці, однак законом передбачено, що в деяких випадках необхідно заручитися згодою сторін, зацікавлених у безпеці на робочому місці (наприклад, заводського комітету). Підприємець зобов'язаний при певному чисельному складі працівників і залежно від ступеня ризику на виробництві призначити заводського лікаря й інженера з техніки безпеки. На підприємствах із кількістю працівників понад 20 осіб повинні призначатися уповноважені з техніки безпеки, що зі своєї ініціативи здатні сформулювати рекомендації та пропозиції в сфері своєї компетенції [4, с. 40]. Також, слід відмітити, що діяльність інспекцій праці у ФРН забезпечується як центральною владою, так і органами управління окремих земель [4, с. 40]. Тобто система безпеки та гігієни праці має подвійну систему нагляду: з боку влади – земельні органи охорони праці, управління промислового нагляду, державні управління охорони праці та техніки безпеки. Окрім цього органи охорони праці можуть утворюватися при окремих відомствах, наприклад, Комісія з охорони праці при Міністерстві внутрішніх справ ФРН [3, с. 7-8; 5, с. 236].

Ще одним беззаперечним лідером ЄС, як у економічному, так і політичному плані, є Франція. Одним із ключових нормативно-правових актів Франції, що регулює питання контролю та нагляду є Трудовий кодекс, який було прийнято ще у 1973 році. У цьому законі питання нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства регламентувалися окремою книгою кодексу. Зокрема, нормативний акт закріплював розподіл компетенції між різними міністерствами та відомствами, такими як: інспекція праці в промисловості, торгівлі та сфері послуг, сільського господарства та транспорту; інспекція праці

на шахтах і кар'єрах; інспекція праці електротехнічної та газової промисловості; інспекція праці в оборонних установах. Ієрархічність інспекторів праці відповідно до положень ст. R8122-1 передбачала розподіл повноважень між державними органами стосовно провадження державної політики у сфері праці з метою вдосконалення колективних та індивідуальних відносин у сфері праці. Національна агенція з покращення умов праці діяла на регіональних рівнях, а діяльність інспекцій праці врегульовувалася відповідними нормативними підзаконними актами [6; 7, с. 129-130]. У першому десятилітті 2000-х років у Франції було проведено реформу трудового законодавства, яка передбачала певні організаційні зміни в інспекції праці, яка підпорядкована Міністерству праці, соціальних відносин та солідарності [7, с. 129-130]. Сьогодні контроль за забезпеченням безпечних та здорових умов праці у Франції здійснює інспекція праці, функціональні обов'язки інспекції праці об'єднані в одну інспекційну систему в державному департаменті, що входить до складу Міністерства праці соціальних відносин та солідарності, або міжгалузеву інспекцію праці, діяльність якої координується зазначеним Міністерством. За таких умов спостерігається тенденція до запровадження сильних, належним чином організованих, узгоджених, сталих ефективних та результативних послуг, що надаються інспекціями праці [8, с. 405; 3, с. 9]. Також слід відзначити, що реформа трудового законодавства у частині нагляду і контролю у сфері праці передбачила адаптацію санкцій за виявлені порушення задля забезпечення ефективності їх впливу. Механізми впливу на роботодавців порушників закріплено так, щоб неповага до основоположних прав працівників, зокрема щодо оплати праці, тривалості робочого часу та безпеки і гігієни праці завершувалась накладанням на порушників кримінальних та адміністративних санкцій [7, с. 134]. Важливо відмітити, що цей орган не має права безпосередньо притягати до відповідальності винного підприємця, а повинен звертатися в судові органи. Також інспектори праці не можуть самі при надзвичайних обставинах тимчасово закривати підприємства або видавати обов'язкові накази. У цьому випадку інспектори повинні звертатися до суду, що розглядає таке звертання в прискореному порядку [8, с. 405; 3, с. 9].

Окрім того, що у Франції діє централізована державна система нагляду та контролю у сфері праці, яка активно комунікує та взаємодіє як із роботодавцями, так і з найманими працівниками, у цій країні особлива увага приділяється, внутрішньому контролю, який здійснюється роботодавцем і профспілковими організаціями, також з метою реалізації громадського контролю французьким законодавством передбачається можливість створення на підприємствах з кількістю більш 250 працівників соціальної служби з проблем праці. Персонал служби призначається за згодою між адміністрацією і комітетом підприємства, а при відсутності домовленості – інспектором праці. Мета служби - надання допомоги працівникам у рішенні психологічних проблем, особливо жінкам, молоді, особам з інвалідністю, літнім трудящим. Ці служби повинні координувати і спрямовувати дії адміністрації і комітету підприємства на вирішення соціальних питань; сприяти створенню на підприємстві сприятливого психологічного клімату, задоволеності всіх працівників працею, запобіганню стресів, виробничого дискомфорту, «виробничої туги» [9, с. 220].

Ще однією європейською державою, на досвід якої доцільно звернути увагу, є Польща. Деякі дослідники стверджують, що саме у цій країні діє одна з найбільш ефективних моделей державного інспектування відповідності умов праці всіх найманих працівників встановленим вимогам. Функціональні обов'язки інспекції праці об'єднані в одну інспекційну систему нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю,

включаючи правила і норми безпеки та гігієни праці – Державну інспекцію праці (ДІП), підпорядковану Сейму Республіки Польща. Діяльність ДІП спрямовується та координується Тристоронньою радою з охорони праці, до складу якої входять 36 осіб, серед них депутати, сенатори, представники профспілок, організацій роботодавців, інших громадських організацій, які опікуються питаннями праці, а також експерти та представники науки [5, с.235]. Завдання і функції Інспекції праці в Польщі врегульовані в спеціальному Законі про Інспекцію Праці від 13.04.2007 р. Згідно даного закону метою процедури контролю є встановлення фактичних обставин дотримання трудового законодавства, зокрема, принципів і правил безпеки та гігієни праці, а також правил, пов'язаних із законністю працевлаштування в Польщі. Контрольне виробництво здійснюють інспектори праці, які діють в рамках територіальної відповідальності окружних інспекторів праці. Головний Інспектор праці може призначити інспектора праці для виконання певних контрольних дій, а також виконання інших правових дій в області іншого окружного інспекторату праці, а також за межами Польської Республіки, де трудові відносини регулюються польським законодавством. Окремі контролю заходи, разом з відповідними інспекторами праці, можуть також виконувати інші співробітники Інспекції праці, що володіють необхідними знаннями, а також представники іноземних служб і установ, в чій завдання входить охорона праці. До завдань Інспекції праці в Польщі відносяться також такі: 1) нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства, зокрема, правил і принципів охорони здоров'я і безпеки, положень, що стосуються працевлаштування, заробітної плати та інших переваг, що впливають із трудових відносин, робочого часу, відпусток, прав працівників і т.д. 2) контроль законності працевлаштування, іншої оплачуваної роботи, виконання діяльності, а також контроль над дотриманням обов'язків працівника і роботодавця і т.д. [10]. Варто зауважити, що Інспекція праці Польщі забезпечує контроль за всіма роботодавцями, зокрема усіма особами (незалежно від їх юридичного статусу), які наймають працівників на основі трудових відносин, незважаючи на форму власності підприємства та кількість зайнятого персоналу [5, с. 235].

Що стосується внутрішнього контролю за режимом законності у сфері праці, то для його реалізації у зазначеній країні на підприємствах з кількістю працюючих понад 100 та більше осіб утворюються комісії чи служби безпеки і гігієни праці, до складу яких входять представники роботодавця та найманих працівників. Представники цих комісій мають право здійснювати громадський контроль за додержанням законодавства про працю безпосередньо на цих підприємствах. На підприємствах з меншою кількістю працюючих громадський контроль за додержанням умов праці здійснюють профспілки або громадські інспектори праці, які обираються найманими працівниками за пропозицією профспілок [11, с. 136; 3, с. 8].

Висновок. Отже, підсумовуючи вище викладене,

можемо дійти висновків про те, що у врегулюванні питань нагляду і контролю в провідних європейських країнах приймають участь інструменти як публічно-правового, так і приватно-правового регулювання. При цьому нормами трудового права визначаються переважно такі питання: коло суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю; основні принципи, види та форми нагляду і контролю; основні права та обов'язки інспекторів чи інших повноважених осіб, які виконують нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю; коло суб'єктів та форми внутрішньоорганізаційного контролю за дотриманням законодавства про працю; правовий статус суб'єктів зазначеного внутрішньоорганізаційного контролю; основні засади здійснення соціального діалогу між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства з питань праці.

Натомість публічне правове регулювання стосується визначення: правового статусу системи державних органів, які формують, координують і здійснюють державну політику з питань нагляду і контролю у сфері безпеки і гігієни праці; процедурних питань здійснення органами публічної влади заходів нагляду і контролю; видів юридичної відповідальності та порядку притягнення до неї; механізму взаємодії органів публічної влади з питань нагляду і контролю у сфері праці; засад підготовки кадрів для органів публічної влади, які здійснюють нагляд і контроль у досліджуваній сфері.

Означені особливості співвідношення публічно- й приватноправового регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю у зарубіжних країнах доцільно та необхідно врахувати під час удосконалення організаційно-правових засад організації та здійснення зазначених нагляду і контролю в Україні. Окремо слід звернути увагу на те, що:

- по-перше, значна частина європейських держав йде шляхом певного спрощення законодавчої регламентації, яке полягає у зменшенні кількості нормативно-правових актів (зокрема, підзаконного характеру), що регламентують нагляд і контроль у сфері праці, та приведення сукупності норм, які стосуються цієї галузі у єдину злагожену систему, що, як правило, формалізована у Трудовому кодексі, та у декількох спеціалізованих законах;

- по-друге, у європейських державах великий обсяг роботи щодо здійснення нагляду і контролю у сфері праці здійснюється суб'єктами непублічної влади (профспілкові організації, ради підприємств, страхові асоціації, тощо), а тому значна роль у врегулюванні зазначеного контролю належить актам соціального партнерства та локальним нормативно-правовим документам, що суттєво збільшує вагу саме приватно-правового регулювання у досліджуваній сфері;

- по-третє, в провідних європейських державах особлива увага приділяється питанням управління ризиками на виробництві. При цьому робота щодо визначення норм і стандартів по роботі із цими ризиками (їх прогнозування, виявлення, мінімізація тощо) здійснюється органами публічної влади спільно із страховими асоціаціями, роботодавцями та профспілками.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мельник А.В. Адміністративно-правові засади здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Тернопіль: Тернопіл. нац. екон. ун-т. 2019. 202 с.
2. Бурлаченко Д. В. Нагляд і контроль у системі захисту трудових прав і свобод. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Національний університет «Одеська юридична академія», Міністерство освіти і науки України, Одеса, 2021.
3. Андрійчук О.В. Зарубіжний досвід правового регулювання нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2014. № 9-2. Т. 2. С. 7-9.
4. Ізюта П. О. Досвід європейських країн у сфері охорони праці. «Інформація і право», 2014, № 2(11). DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2014.2\(11\).272499](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2014.2(11).272499)
5. Бачинський О. В. (2020). Можливості імплементації зарубіжного досвіду правового регулювання охорони праці працівників поліції у вітчизняній реальності. *Юридична наука*, 2020, № 7 (109), С. 232–239.
6. France Code du travail. Dernière modification. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000018764571&idSectionTA=LEGISCTA000018764573&cidTexte=LEGITEX000006072050&dateTexte=20160205#LEGIARTI000018764562>

7. Білоус З. В. Нагляд і контроль за додержанням трудового законодавства Франції в контексті реформи Трудового кодексу 2011 року. *Право UA*. 2018. № 2. С. 129-135
8. Небоженко К.В. Досвід європейських країн у сфері реалізації права на здорові та безпечні умови праці. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 27. С. 405-414.
9. Конвенція про інспекцію праці у промисловості й торгівлі № 81. Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці 1919-1964. Т. 1. Міжнародне бюро праці. Женева. 678 с.
10. Контроль роботодавця Інспекцією праці в Польщі. URL: <http://yurystvpolshi.pl/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C-%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D1%86%D1%8F-%D1%96%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E-%D0%BF%D1%80%D0%B0/>
11. Біла Г.О. Діяльність інспекцій праці за кордоном: досвід для України/ Г.О. Біла // *Держава і ринок*. 2011. № 12. С. 134-138.