

**ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ****TO CHARACTERIZE THE INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF SUPERVISION AND CONTROL OVER COMPLIANCE WITH LABOR LEGISLATION**

Кучер О.В., голова

*Державної регуляторної служби України*

ORCID : 0000-0003-3742-2154

Актуальність статті полягає в тому, що забезпечення ефективного та якісного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю є фактично неможливим без побудови належного нормативно-правового підґрунтя. В свою чергу правове регулювання нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю слід тлумачити як здійснюваний, за допомогою прийнятих у встановленому порядку нормативно-правових актів різної юридичної сили, регулюючий та упорядковувачий вплив права на суспільні відносини, які виникають в процесі здійснення контрольної-наглядової діяльності за відповідним напрямом. У статті здійснено аналіз міжнародних нормативно-правових актів, норми яких спрямовано на регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Надано змістовну характеристику ключових міжнародних нормативних джерел. Відзначено, що Україна ратифікувала велику кількість міжнародних нормативно-правових актів, що наближає національне законодавство до вимог і стандартів Європи та світу. Зроблено висновок, що до особливостей міжнародно-правового регулювання інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю доцільно віднести: по-перше, відбувається шляхом добровільної взаємодії України як суверенної держави з іншими країнами світу та міжнародними організаціями, насамперед Міжнародною організацією праці; по-друге, для того, щоб міжнародні нормативно-правові акти стали частиною національного законодавства України, вони мають не суперечити нормам Конституції України, що має найвищу юридичну силу; по-третє, включення міжнародних нормативно-правових актів до національного законодавства здійснюється шляхом ратифікації, що в свою чергу надає їм пріоритет над нормами національного законодавства в разі наявності суперечностей; по-четверте, міжнародно-правове регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю включає в себе встановлення визначених світовою спільнотою стандартів; по-п'яте, окремими міжнародними нормативно-правовими актами визначаються специфічні механізми нагляду та контролю за виконанням приписів цих нормативних джерел. Зокрема, останній реалізується шляхом розгляду скарг, а також підготовки та оприлюднення звітів країн-учасниць перед спеціально створеними міжнародними органами, які на підставі аналізу змісту цих звітів мають можливість надавати рекомендації з питань забезпечення дотримання норм міжнародного законодавства.

**Ключові слова:** міжнародний нормативний акт, трудове законодавство, праця, нагляд і контроль, правове регулювання.

The relevance of the article lies in the fact that ensuring effective and high-quality supervision and control over compliance with labor legislation is practically impossible without building an appropriate regulatory and legal basis. In turn, the legal regulation of supervision and control over compliance with labor legislation should be interpreted as carried out, with the help of normative legal acts of various legal force adopted in the prescribed manner, regulating and regulating the influence of law on social relations that arise in the process of carrying out control and supervision activities according to the relevant direction. The article analyzes international normative legal acts, the norms of which are aimed at regulating supervision and control over compliance with labor legislation. A meaningful description of key international regulatory sources is given. It was noted that Ukraine has ratified a large number of international legal acts, which brings the national legislation closer to the requirements and standards of Europe and the world. It was concluded that it is appropriate to attribute the following to the peculiarities of the international legal regulation of the institution of supervision and control over compliance with labor legislation: firstly, it takes place through voluntary interaction of Ukraine as a sovereign state with other countries of the world and international organizations, primarily the International Labor Organization; secondly, in order for international legal acts to become part of the national legislation of Ukraine, they must not contradict the norms of the Constitution of Ukraine, which has the highest legal force; thirdly, the inclusion of international regulatory legal acts in national legislation is carried out through ratification, which in turn gives them priority over the norms of national legislation in case of contradictions; fourthly, the international legal regulation of supervision and control over compliance with labor legislation includes the establishment of standards recognized by the world community; fifth, specific mechanisms of supervision and control over the implementation of the prescriptions of these normative sources are determined by separate international legal acts. In particular, the latter is implemented by considering complaints, as well as preparing and publishing reports of participating countries before specially created international bodies, which, based on the analysis of the content of these reports, have the opportunity to provide recommendations on issues of ensuring compliance with international legislation.

**Key words:** international normative act, labor legislation, work, supervision and control, legal regulation.

**Постановка проблеми.** Забезпечення ефективного та якісного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю є фактично неможливим без побудови належного нормативно-правового підґрунтя. В свою чергу правове регулювання нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю слід тлумачити як здійснюваний, за допомогою прийнятих у встановленому порядку нормативно-правових актів різної юридичної сили, регулюючий та упорядковувачий вплив права на суспільні відносини, які виникають в процесі здійснення контрольної-наглядової діяльності за відповідним напрямом. Тож, однією із особливостей відповідного регулювання є розгалуженість нормативного матеріалу, в якому особливе та самостійне місце відводиться міжнародним нормативно-правовим актам.

**Стан дослідження.** Проблема правового регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю неодноразово ставала предметом наукових дослід-

жень різних науковців. Зокрема, їй приділяли увагу: В.С. Вендіктов, Н.Д. Гетьмацева, К.М. Гусов, Ю.П. Дмитренко, О.В. Забродіна, І.Г. Козуб, В.О. Невадовський, С.М. Прилипко, Д.В. Сичов, А.М. Соцький, О.М. Ярошенко та багато інших. Втім, незважаючи на чималий теоретичний доробок, в науковій літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені регулюванню нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю саме за допомогою міжнародних нормативно-правових актів.

**Саме тому метою статті є:** надати характеристику міжнародно-правовому регулюванню інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

**Виклад основного матеріалу.** Розглядаючи сучасний стан міжнародно-правового регулювання інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, насамперед доцільно торкнутися міжнародних нормативно-правових актів, які мають загальне значення та встановлюють базові засади міжнародно-правового

регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. До таких можна віднести норми Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, яким встановлюється право кожного на справедливі і сприятливі умови праці, включаючи, зокрема: а) винагороду, що забезпечувала б як мінімум усім трудящим: і) справедливую зарплату і рівну винагороду за працю рівної цінності без будь-якої різниці, причому, зокрема, жінкам повинні гарантуватись умови праці не гірші від тих, якими користуються чоловіки, з рівною платою за рівну працю; ii) задовільне існування для них самих та їхніх сімей відповідно до постанов цього Пакту; б) умови роботи, що відповідають вимогам безпеки та гігієни; с) однаково для всіх можливість просування по роботі на відповідні більш високі ступені виключно на підставі трудового стажу і кваліфікації; d) відпочинок, дозвілля і розумне обмеження робочого часу та оплачувану періодичну відпустку так само, як і винагороду за святкові дні [1]. Норми Пакту встановлюють основні визначення світовим співтовариством трудові права та покладають на держав обов'язок їх забезпечити шляхом правового регулювання дотримання цих прав, що включає й встановлення відповідного нагляду та контролю.

До основних міжнародно-правових актів, які присвячені нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, слід віднести також Конвенцію Міжнародної організації праці № 81 1947 року «Про інспекцію праці у промисловості і торгівлі». Цією Конвенцією передбачається запровадження країнами-учасниками системи інспекції праці на промислових підприємствах, яка покликана забезпечити застосування правових норм щодо умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи. При цьому Конвенцією поставлено вимоги щодо проведення інспекції праці під наглядом і контролем центрального органу влади. Персонал інспекції має складатися з державних службовців, статус і умови роботи яких забезпечують стабільність зайнятості і роблять їх незалежними від будь-яких змін у уряді та небажаного зовнішнього впливу [2]. Завданнями системи інспекції праці передбачається: а) забезпечення застосування правових норм у галузі умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи, як наприклад, норм щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, безпеки праці, охорони здоров'я і добробуту, використання праці дітей і підлітків та з інших подібних питань, у тій мірі, в якій інспектори праці повинні забезпечувати застосування таких норм; б) забезпечення роботодавців і працівників технічною інформацією та консультацією щодо найбільш ефективних засобів дотримання правових норм; с) доведення до відома компетентного органу інформації про недоліки або зловживання, які не підпадають під дію існуючих правових норм [2]. Норми цієї Конвенції доволі детально регламентують порядок організації та проведення інспекцій.

Конвенція Міжнародної організації праці № 81 від 1947 року стала поштовхом до прийняття на її основі інших міжнародно-нормативно-правових актів, які деталізують та поширюють її норми. Так, наприклад, Рекомендація № 81 МОП щодо інспекції праці визначає, що будь-яка особа, яка має намір відкрити промислове або торговельне підприємство або прийняти таке підприємство від іншої особи, або розпочати на такому підприємстві здійснення особливого виду діяльності, визначеної компетентним органом влади як діяльність, яка істотно впливає на застосування законодавства, які підлягають впровадженню в життя інспекторами праці, повинна заздалегідь попереджувати про це компетентну інспекцію праці або безпосередньо, або через посередництво інших властей, яким це доручено [3].

Протоколом 1995 року до Конвенції 1947 року про інспекцію праці, враховуючи всі ризики, під які можуть підпадати працівники в секторі некомерційних послуг,

і потребу забезпечення того, щоб на цей сектор поширювалася така сама або рівною мірою ефективна і неупереджена система інспекції праці, як та що передбачена в Конвенції 1947 року про інспекцію праці, поширили дію цієї Конвенції на діяльність у секторі некомерційних служб. Термін “діяльність в секторі некомерційних служб” означає діяльність, що здійснюється на підприємствах і в організаціях усіх категорій, які не розглядаються як промислові або торговельні стосовно до Конвенції. Тобто цей Протокол застосовується до всіх тих підприємств і організацій, які ще не охоплено сферою застосування цієї Конвенції. При цьому кожному члену Організації, який ратифікує цей Протокол, може за допомогою декларації, що додається до ратифікаційного документа, повністю або частково вилучити зі сфери його застосування: а) найважливіші національні (федеральні) органи державної адміністрації; б) збройні сили, до яких входять включаючи як військовослужбовці, так і цивільний персонал; с) поліцію та інші органи громадської безпеки; d) виправні заклади, беручи як персонал в'язниць, так і в'язнів, зайнятих виконанням робіт; якщо застосування Конвенції може спричинити особливі суттєві проблеми [4]. Таким чином, мова йде про розповсюдження основних вимог Конвенції 1947 року на сфери трудової діяльності, що не були охоплені нею.

Також безпосереднє значення для правового регулювання інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю має Конвенція Міжнародної організації праці № 129 від 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві, маючи ті ж самі завдання, що й попередньо розглянута Конвенція; фактично вимоги щодо інспектування праці були розповсюджені й на сферу сільського господарства, під яким цією Конвенцією розуміється підприємства та частини підприємств, які займаються обробкою землі, тваринництвом, включаючи розведення худоби і догляд за нею, лісовим господарством, садівництвом, первинною переробкою продуктів сільського господарства землекористувачем, чи будь-якими іншими видами сільськогосподарської діяльності [5].

Норми розглянутих конвенцій вже ратифіковані Україною та імplementовані в чинне законодавство на основі постанови Кабінету міністрів України «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» [6]. Як зазначає А.О. Замченко, основними загальноувизначеними принципами, які виступають міжнародними стандартами здійснення нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, є принципи: юридичної рівності однойменних суб'єктів, принцип справедливості та принцип поваги і захисту прав людини [7, с. 6].

Вагоме значення для правового регулювання інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю має Рекомендація про трудове правовідношення № 198 МОП, які спрямовані на забезпечення легалізації фактичних трудових відносин та забезпечення контролю за цим з боку держав-учасниць МОП. У Рекомендаціях зазначено, що національна політика повинна, як мінімум, передбачати заходи, спрямовані на: (а) надання настанов зацікавленим сторонам, зокрема роботодавцям і працівникам, щодо ефективного встановлення факту існування трудових відносин, а також стосовно розрізнення між найманими і самозайнятими працівниками; (б) боротьбу з замаскованими трудовими відносинами в контексті, наприклад, інших відносин, які можуть включати застосування інших форм договірних домовленостей, що приховують істинний правовий статус, беручи до уваги, що замасковані трудові відносини виникають тоді, коли роботодавець поводить з особою не як із найманим працівником, причому таким чином, щоб приховати його або її істинний правовий статус як найманого працівника, і що можуть виникати ситуації, коли договірні домовленості

приводять до позбавлення працівників захисту, на який вони мають право; тощо [8]. Передбачені заходи фактично встановлюють принципи правотворчої та правозастосовної діяльності в сфері боротьби з приховуванням фактичних індивідуальних трудових відносин, а також забезпеченням організації діяльності органів нагляду та контролю за додержанням цього законодавства.

Держави-члени Організації повинні сформувати належний механізм або використовувати існуючий механізм для моніторингу розвитку ситуації на ринку праці та у сфері організації праці, а також для розроблення рекомендацій щодо прийняття і здійснення заходів стосовно трудових відносин у рамках своєї національної політики. Держави-члени Організації повинні сформувати належний механізм або використовувати існуючий механізм для моніторингу розвитку ситуації на ринку праці та у сфері організації праці, а також для розроблення рекомендацій щодо прийняття і здійснення заходів стосовно трудових відносин у рамках своєї національної політики. Найбільш представницькі організації роботодавців і працівників повинні бути представлені на рівних умовах у механізмі моніторингу розвитку ситуації на ринку праці та у сфері організації праці [8]. Вочевидь мова йде про необхідність включення до національного законодавства норм щодо критеріїв визнання відносин трудовими з метою захисту інтересів працівників у ситуаціях, «коли відповідні права й зобов'язання зацікавлених сторін не ясні, коли робляться спроби замаскувати трудові відносини або коли у правовій базі чи у її тлумаченні й застосуванні є невідповідності або обмеження» [8], а також встановлення нагляду та контролю за його дотриманням. Положення цих Рекомендацій потребують імплементації в повній мірі у національне законодавство.

На думку Д.В. Бурлаченка, із положень вищезазначених конвенцій і рекомендацій МОП випливають такі принципи організації та діяльності інспекції праці [9, с. 33-34]:

1) інспекція праці є державною функцією, відповідальністю уряду. У зв'язку з цим інспектори праці повинні володіти статусом і незалежністю офіційних державних осіб, наділених значними правами і бути пов'язані колом обов'язків, що стосуються способу виконання їх функцій;

2) тісна співпраця інспекції праці з роботодавцями і працівниками. Призначення інспекції праці полягає в спостереженні за тим, щоб якомога більше число проблем, які стосуються охорони праці, вирішувалися передусім у результаті діалогу і консультацій напряму між працівниками і роботодавцями про відповідність законодавству, мінімальним нормам і умовам колективно-договірних актів, які містять норми, що відносяться до питання;

3) ефективна співпраця з іншими установами, такими, як дослідницькі інститути, університети, служби превентивної соціальної безпеки держави, експертами, і необхідність координації їх діяльності. Інспекція повинна мати можливість у необхідних випадках звертатися до допомоги до спеціалістів;

4) загальне охоплення, необхідність розширення дії інспекції праці із попередження і захисту щодо якомога більшого числа працівників у всіх сферах діяльності. У багатьох країнах уже намітилася тенденція з розширення зони відповідальності інспекції праці на апарат центрального уряду, державні послуги, збройні сили, поліцію, самозайнятих осіб, «неформальний» сектор та ін.;

5) такі, що зростають, орієнтація та акцентування інспекції праці на попередження. Це передбачає рішучі зусилля, спрямовані на уникнення пригод, виникнення розбіжностей, нещасних випадків, конфліктів, професійних захворювань шляхом забезпечення відповідності чинному законодавству [9, с. 33-34].

Перелічені принципи певною мірою знайшли своє відображення в національному законодавстві, проте процес їх імплементації можна охарактеризувати як триваючий, зокрема, що стосується співпраці інспекції з роботодавцями, з науковими та дослідними установами та організаціями, попередження порушення законодавства про працю та інше.

Як зазначає О.С. Волохов, зазвичай контроль за дотриманням актів міжнародного регулювання праці здійснюється відповідними комітетами та комісіями, що діють при міжнародних організаціях, та полягає у двох процедурах: отриманні доповідей щодо дотримання державою положень актів міжнародного регулювання праці та отриманні скарг щодо їх порушення державою. На практиці значення та характер даних процедур залежать здебільшого від інституційних особливостей міжнародних організацій, змісту й цілей прийнятих ними актів [10, с. 204]. Зокрема ст. 22 Статуту МОП передбачено, що кожен із членів зобов'язується подавати щорічні доповіді Міжнародному бюро праці щодо вжитих ним заходів для застосування конвенцій, до яких він приєднався. Ці доповіді будуть складатися у такій формі та містити такі відомості, які може вимагати Адміністративна рада [11].

**Висновок.** Підсумовуючи вище викладене доцільно зазначити, що міжнародно-правове регулювання інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю являє собою механізм правового впливу міжнародної спільноти на створення та розвиток відносин, які виникають у досліджуваній сфері суспільного життя.

До особливостей міжнародно-правового регулювання інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю доцільно віднести:

- по-перше, відбувається шляхом добровільної взаємодії України як суверенної держави з іншими країнами світу та міжнародними організаціями, насамперед Міжнародною організацією праці (МОП);

- по-друге, для того, щоб міжнародні нормативно-правові акти стали частиною національного законодавства України, вони мають не суперечити нормам Конституції України, що має найвищу юридичну силу;

- по-третє, включення міжнародних нормативно-правових актів до національного законодавства здійснюється шляхом ратифікації, що в свою чергу надає їм пріоритет над нормами національного законодавства в разі наявності суперечностей;

- по-четверте, міжнародно-правове регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю включає в себе встановлення визнаних світовою спільнотою стандартів;

- по-п'яте, окремими міжнародними нормативно-правовими актами визначаються специфічні механізми нагляду та контролю за виконанням приписів цих нормативних джерел. Зокрема, останній реалізується шляхом розгляду скарг, а також підготовки та оприлюднення звітів країн-учасниць перед спеціально створеними міжнародними органами, які на підставі аналізу змісту цих звітів мають можливість надавати рекомендації з питань забезпечення дотримання норм міжнародного законодавства.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. № 2148-VIII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text)
2. Конвенція Міжнародної організації праці N 81 від 19.06.1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_036#Text)

3. Рекомендація № 81 МОП щодо інспекції праці від 11.07.1947 року. URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/legaldocument/wcms\\_751588.pdf&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/legaldocument/wcms_751588.pdf&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua)
4. Протокол 1995 року до Конвенції 1947 року про інспекцію праці. URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/legaldocument/wcms\\_751589.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/legaldocument/wcms_751589.pdf)
5. Конвенція Міжнародної організації праці № 129 від 25.06.1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_114#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_114#Text)
6. Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 823. *Офіційний вісник України* 2019. № 70. стор. 161, стаття 2468
7. Замченко А.О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України. Автореф дис канд юрид наук. 12.00.05. Харків. 2008. 19 с.
8. Рекомендації про трудове правовідношення № 198 МОП. 2006 р. URL: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312535](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312535)
9. Бурлаченко Д.В. Нагляд і контроль у системі захисту трудових прав і свобод. Дис доктора філософії 081-Право. Одеса. 2021. 198 с.
10. Волохов О. С. Контроль за дотриманням міжнародно-правових актів у сфері праці: сучасний стан та перспективи. *Часопис Київського університету права*. № 2. 2012. С. 203-207.
11. Статут Міжнародної організації праці. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=00XCF99BC0>