



Проект фінансується
Європейським Союзом



Проект виконується
Міжнародною організацією праці

**Проект ЄС-МОП
ЗМІЦНЕННЯ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРАЦІ
З МЕТОЮ ПОКРАЩЕННЯ УМОВ ПРАЦІ І ПОДОЛАННЯ НЕЗАДЕКЛАРОВАНОЇ ПРАЦІ**

Нормативно-правова база України з інспекції праці

Аналіз і рекомендації

Робочий документ
до тристороннього семінару

21 червня 2018



Проект фінансується
Європейським Союзом



Проект впроваджується
Міжнародною організацією праці

Проект ЄС-МОП
**ЗМІЦНЕННЯ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРАЦІ З МЕТОЮ ПОКРАЩЕННЯ УМОВ ПРАЦІ
І ПОДОЛАННЯ НЕЗАДЕКЛАРОВАНОЇ ПРАЦІ**

*Проект для обговорення
на тристоронньому семінарі 21 червня 2018 р.*

Нормативно-правова база України з інспекції праці Аналіз і рекомендації

Червень 2018 р.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

EU-OSHA	Європейське агентство безпеки та гігієни праці
БГП	Безпека та гігієна праці
Держпраці	Державна служба України з питань праці
ЄС	Європейський Союз
КЕЗКР	Комітет експертів з питань застосування конвенцій та рекомендацій
КЗН	Комітет із застосування норм
КМУ	Кабінет Міністрів України
Мінсоцполітики	Міністерство соціальної політики України
МКП	Міжнародна конференція праці
МОП	Міжнародна організація праці
ЦОВВ	Центральний орган виконавчої влади

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	3
ПЕРЕДМОВА.....	7
РЕЗЮМЕ.....	9
ВСТУП.....	11
1. КЛЮЧОВА РОЛЬ ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ	13
2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА УКРАЇНИ З ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ.....	19
2.1. Міжнародне законодавство	19
2.2. Національне законодавство.....	20
3. МАНДАТ І ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖПРАЦІ	25
3.1. Мандат і функції Державної служби з питань праці	25
3.2. Структура і організація Державної служби з питань праці	30
4. ФУНКЦІЇ ІНСПЕКТОРІВ ПРАЦІ	35
5. ПОВНОВАЖЕННЯ ІНСПЕКТОРІВ ПРАЦІ.....	41
6. МОРАТОРІЇ	59
7. ПРОЦЕС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	61
ВИСНОВКИ	70
ЛІТЕРАТУРА.....	74

ПЕРЕДМОВА

У 2015 році після проведеної у 2014 році оптимізації діяльності Державної інспекції України з питань праці, Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України та їх реорганізації у новий орган – Державну службу України з питань праці (Держпраці), на прохання Міністерства соціальної політики МОП розпочала надання технічної допомоги для реалізації заходів, спрямованих на підвищення ефективності української служби інспекції праці.

У 2015 році МОП підготувала перший документ, «Вказівки до Положення про Державну службу України з питань праці» (МОП, 2015a), як орієнтир для спрямування майбутньої допомоги Урядові України. Цей документ був згодом обговорений на тристоронньому семінарі у Києві, організованому спільно МОП і Держпраці. За підсумками семінару партнери погодили дорожню карту з удосконалення, активізації та модернізації системи інспекції праці в Україні відповідно до конвенцій МОП про інспекцію праці, ратифікованих Україною.

Уряд України звернувся до МОП за підтримкою в проведенні оцінки структури Держпраці й наданні стратегічних рекомендацій щодо вдосконалення її структури і адаптації Положення та відповідних нормативних актів до моделі сучасної служби адміністрації та інспекції праці, з урахуванням міжнародних і європейських норм у сфері праці та передової практики. Така оцінка була проведена у середині жовтня 2015 року за методологією МОП, яка передбачала проведення консультацій із ключовими представниками органів влади з питань інспекції праці, а також із соціальними партнерами). Результати оцінки та рекомендації були відображені у звіті МОП «Стисла оцінка потреб Державної служби України з питань праці» (МОП, 2015b).

У цьому контексті даний звіт, підготовлений у рамках проекту ЄС-МОП «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання незадекларованої праці», опирається на висновки, викладені у вищезгаданих звітах, а також на результати стислого аналізу всіх актів законодавства, застосованих до Держпраці. Мета звіту – визначити перелік пріоритетних законодавчих і нормативних актів, які потребують перегляду, й надати національним партнерам рекомендації на предмет покращення системи інспекції праці в Україні та забезпечення її відповідності міжнародним та європейським нормам і передовій практиці.

Важливо підкреслити, однак, що рекомендації, викладені у цьому звіті, мають на меті в першу чергу стимулювати та заохотити створення міцнішої та більш структурованої основи для подальших дискусій і дебатів між національними партнерами й заходів, що ними вживатимуться, у рамках технічної допомоги, яка надається вищезгаданим проектом ЄС-МОП. Рекомендації жодним чином не спрямовані на те, щоб замінити зауваження наглядових органів МОП, і не означають висловлення Міжнародним бюро праці думки щодо того, чи відповідає законодавство України положенням конвенцій МОП.

Менеджер проекту
Антоніу Ж.Р. Сантуш

РЕЗЮМЕ

У рамках цього документа основне законодавство, яке визначає діяльність Державної служби з питань праці (Держпраці) та інспекції праці в Україні, розглядається в світлі міжнародних та європейських стандартів праці та передового досвіду. Метою роботи є надання рекомендацій національним розробникам законодавства з метою приведення українського законодавства та практики в сфері інспекції праці у відповідність до вищезгаданих стандартів та передового досвіду і, особливо, підвищення дієвості та ефективності української системи інспекції праці.

У рамках цієї роботи вивчається міжнародне та національне законодавство з питань інспекції праці, повноваження, функції, структура та організація Держпраці, функції та повноваження українських інспекторів праці, *мораторій* на перевірки та процес децентралізації наявної інспекції праці.

Основними рекомендаціями, що випливають із результатів аналізу і які слід розглянути та обговорити з українськими державними зацікавленими сторонами, є такі:

1. Внести зміни до "Положення про Державну службу України з питань праці" (Положення про Держпраці)¹ з метою підвищення ефективності та результативності служби, головним чином шляхом: прийняття більш простої, горизонтальної і раціональної організаційної структури; більш чіткого визначення функцій та правової відповідальності інспекції праці, закріплених за кожним із її спеціалізованих структурних підрозділів; специфікація (щодо структури та організації як центральних, так і територіальних органів) позиціонування, складу та правових повноважень консультативних органів Держпраці (наприклад, Колегія Держпраці та Громадська рада); зосередження зусиль Держпраці на функціях адміністрації праці (включаючи інспекцію праці) та передачі до відповідних уповноважених міністерств (наприклад, Міністерства енергетики та вугільної промисловості, Міністерства торгівлі та економічного розвитку) функцій, які не стосуються адміністрації праці (наприклад, регулювання та ринковий нагляд за видобутком газу, веденням гірничих робіт та об'єктами технічного регулювання), зберігши за Держпраці правову відповідальність щодо сприяння та моніторингу трудових відносин, БГП, видів діяльності в цих секторах, а також передачі чинної правової відповідальності за деякі види діяльності та функції (наприклад, навчання, медичні огляди, атестація робочих місць і обладнання, перевірка знань керівників та заступників керівників ЦОВВ та обласних державних адміністрацій) до приватного сектора, зберігаючи при цьому за Держпраці відповідальність щодо встановлення застосовних правових вимог, процедур ліцензування, нагляду, інспектування та контролю.
2. Внести зміни до «Порядку проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань та аварій на виробництві»², з тим

¹ Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 96 від 11 лютого 2015 р., і змінами, внесеними розпорядженнями КМУ № 1097 від 23 грудня 2015 р., № 76 від 11 лютого 2016 р., № 295 від 26 квітня 2017 р. та № 630 від 18 серпня 2017 р.

² Затверджено Постановою Кабінету Міністрів № 1232 від 30 листопада 2011 р., з останніми змінами, внесеними Постановою КМУ № 294 від 26 квітня 2017 р.

щоб: правова відповідальність за проведення офіційних розслідувань і дізнань щодо нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань була покладена виключно на інспекторів праці (без шкоди для правових повноважень інших державних органів та участі інших одноосібних або колективних громадських або приватних організацій, в тому разі і тоді, коли є запит інспекторів праці); виключити правове положення, яке передбачає, що якщо територіальний орган Держпраці протягом 24 годин не ухвалив рішення провести спеціальне розслідування нещасного випадку на виробництві, таке розслідування буде здійснено роботодавцем або Фондом.

3. Розробити та затвердити спеціальний нормативно-правовий документ, наприклад, «Положення про інспекцію праці», в якому повинні бути визначені, серед іншого, функції, види діяльності та повноваження інспекторів праці, як це передбачено в Конвенціях МОП № 81 та № 129, а також процедури інспекції праці.
4. Розробити та затвердити спеціальний нормативно-правовий документ, наприклад, «Положення про інспектора праці», яке має юридично засвідчити наявність спеціальної посади інспектора праці в рамках державної адміністрації України та визначити, серед іншого, вимоги до доступу, порядок набору та відбору кадрів, можливості професійного росту та просування на службі, початкове і безперервне навчання, дисциплінарні правила тощо.
5. Або скасувати Закон № 877-V від 5 квітня 2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»³, або повністю виключити Держпраці із сфери його застосування та одночасно визначити процедури інспекції праці у вищезгаданому "Положенні про інспекцію праці".
6. Замінити «Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю»⁴ вищезгаданим «Положенням про інспекцію праці».
7. Утримуватися від запровадження *мораторіїв* відносно інспекції праці (особливо на інспекційні відвідування) та, зокрема, скасувати Закон № 1278-VIII від 3 листопада 2016 р. «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» або обов'язково виключити Держпраці із сфери його застосування.
8. Замінити поточний процес децентралізації на вдосконалення в рамках сфери діяльності органів Держпраці, згідно з Конвенціями МОП № 81 та № 129, повноважень з контролю та нагляду на основі скоординованого та сталого зростання територіальних органів Держпраці.

³ Остання зміна внесена Законом № 2042-VIII від 18 травня 2017 р.

⁴ Затверджено Наказом Кабінету Міністрів України № 295 від 26 квітня 2017 р. «Деякі питання реалізації статті 259 КЗпП України та статті 34 Закону «Про місцеві органи самоврядування в Україні»».

ВСТУП

Цей звіт був розроблений на досягнення Результату 1.2 («Рекомендації щодо приведення національного законодавства з питань інспекції праці та діяльності Держпраці представлені на національному рівні») проекту ЄС-МОП «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання незадекларованої праці».

Він складений за результатами аналізу основних актів законодавства, застосовних до української системи інспекції праці, з урахуванням міжнародних і європейських трудових норм та передової практики.

Головна мета звіту – вироблення пакету рекомендацій щодо внесення змін до національної нормативно-правової бази з питань інспекції праці на предмет її кращої адаптації до вищезгаданих міжнародних і європейських трудових норм та передової практики і щодо підвищення ефективності та дієвості інспекції праці.

Для зручності вищезгадане законодавство згруповано і проаналізовано по розділах залежно від характеру його предмета.

Крім цього вступного розділу і розділу з висновками, звіт містить ще вісім розділів, кожен з яких стосується конкретних аспектів системи інспекції праці й відповідного законодавства. У першому розділі висвітлено актуальну роль, покладену на систему інспекції праці міжнародною і європейською правовою базою з питань праці, основні причини, щоб обумовлюють її значущість, та її основні характеристики та вимоги. У другому розділі розглянуто нормативно-правову базу України з питань інспекції праці, включно з міжнародним законодавством, діючим у рамках її внутрішньої правової системи. У третьому розділі розглянуто мандат, функції, структуру і організацію Державної служби України з питань праці (Держпраці). Четвертий розділ присвячений функціям інспекторів праці. У п'ятому розділі висвітлено повноваження інспекторів праці, а у шостому – питання мораторіїв. У сьомому розділі обговорюється процес децентралізації. Розділ «Висновки» містить стислий виклад запропонованих рекомендацій.

1. КЛЮЧОВА РОЛЬ ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ

Поліпшення умов життя і праці населення та усунення занепокоєння з приводу настання і руйнівних наслідків нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань є рушіями зусиль, що їх політики усього світу докладають в останнє сторіччя для покращення умов праці на робочих місцях (Hämäläinen, Leena Saarela, & Takala, 2009). За цей час вищезгадані зусилля знайшли втілення у ряді міжнародних і європейських трудових норм та національних законів з питань трудових відносин і безпеки та гігієни праці (БГП).

Проте, хоча значення таких міжнародних і національних трудових норм широко визнано, істина полягає в тому, що без належної імплементації та належного забезпечення виконання ці норми не мають сенсу і залишаються просто папірцями (Anderson, 2007; ILO, 2007; Jensen, 2004; Richthofen, 2002; Suard, 2016). Особливої актуальності останнє набуває на тлі результатів 2-го Європейського обстеження підприємств щодо нових і виникаючих ризиків (EU-OSHA, 2014). Зокрема, підсумки обстеження свідчать про те, що головними причинами, що обумовлюють вирішення проблем БГП у Європейському Союзі, є виконання юридичних зобов'язань (85% установ) та уникнення штрафів із боку інспекцій праці (78%), як зауважили Suard (2016), Irastorza et al. (2016) та Європейський Парламент (2015).

По суті, попри широко визнану актуальність цих міжнародних, європейських і національних трудових норм, буде доречно припустити, що без належного забезпечення їх виконання додержання цих норм опиниться під загрозою (Anderson, 2007; ILO, 2007; Jensen, 2004; Niskanen, Louhelainen, & Hirvonen, 2014; Richthofen, 2002).

У цьому контексті на інспекцію праці в міжнародній та європейській правовій архітектурі щодо трудових відносин і БГП було покладено ключову роль – сприяти поліпшенню умов праці та моніторингу і забезпеченню додержання нормативних актів із питань праці та БГП (Європейська Рада, 1989; European Parliament, 2014; МОП, 1947, 1969, 1978a, 1981).

Фактично «з самого початку своєї діяльності Міжнародна організація праці (МОП) зробила інспекцію праці одним із своїх пріоритетів. Питання інспекції праці було однією з загальних засад Версальського договору, яким було засновано МОП (дев'ятий пункт ст. 427 Частини XIII). Він передбачає, що «кожна держава повинна передбачити систему інспекції, причому за участю жінок, для забезпечення дотримання законів і нормативних актів із метою захисту працюючих» (МОП, 2006b:2).

Важливо також нагадати в цьому відношенні, що, як зазначила МОП (2006b:2), «згідно зі ст. 10(2)(b) Статуту МОП (МОП, 1919), Міжнародне бюро праці надає допомогу урядам у поліпшенні систем інспекції. На першій Міжнародній конференції праці у 1919 р. було ухвалено Рекомендацію щодо створення системи, яка б забезпечила ефективне інспектування фабрик і майстерень та створення у всіх державах-членах МОП державної служби, яка б відповідала, у співпраці з Міжнародним бюро праці, за охорону здоров'я працівників».

Чотири роки потому, у 1923 році, у новій міжнародній Рекомендації було викладено сукупність принципів, які залишаються основою ефективного створення і функціонування системи інспекції праці, що мало колосальний вплив на Конвенцію МОП № 81, яка з самого її ухвалення у 1947 році вважається всезагальним еталонним документом із питань інспекції праці (МОП, 2006b:2).

У цьому зв'язку Європейський Парламент наголошує на необхідності посилити акцент на імplementації та забезпеченні додержання трудових норм як на важливому компоненті охорони здоров'я та продуктивності працівників, що, крім того, вважається невід'ємною умовою дотримання вимог із БГП, які забезпечують охорону здоров'я працівників, причому за важливої ролі інспекцій праці (Європейський Парламент, 2015).

Ураховуючи, що порушення юридичних вимог щодо БГП часто призводить до нещасних випадків на виробництві (Frick, 2011), інспекцію праці розглядають як важливий інструмент заохочення більш безпечних і здорових умов праці й, отже, запобігання нещасним випадкам на виробництві та професійним захворюванням (Alli, 2008; МОП, 1996, 2003, 2005, 2006с, 2007, 2011; Richthofen, 2002; Takala, 2005).

Хоча підтверджено, що умови БГП та їхній вплив на поширеність нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань залежать від багатьох факторів (Tösiene & Wedege, 2013), а узгоджена національна система запобігання професійним ризикам передбачає співробітництво цілого ряду суб'єктів, а не лише органів інспекції праці (наприклад, роботодавців, профспілок, представників галузей, професійних організацій з питань БГП та інших державних відомств і установ), широко визнано, що інспекції праці відіграють центральну, невід'ємну та критично важливу роль у поліпшенні умов праці на підприємствах (Tösiene & Wedege, 2013), забезпечуючи додержання законодавства, працюючи у партнерстві з іншими суб'єктами та координуючи реалізацію і оцінку стратегічних заходів у рамках такої національної системи (МОП, 1947, 1969, 1978а, 1981).

По суті, міжнародна та європейська правові системи передбачають, що інспекція праці забезпечує, щоб права у сфері праці втілювалися у реальність, закони додержувалися, а суб'єкти знали свої права і обов'язки, захищаючи, таким чином, права працюючих, забезпечуючи безпеку і охорону здоров'я на підприємствах, протидіючи небезпечним виробничим середовищам і, отже, запобігаючи настанню нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань (Європейський Парламент, 2014).

Таким чином, загалом визнано і, отже, очікується, що інспекції праці, забезпечені необхідними ресурсами та ефективно виконуючі свої обов'язки (моніторинг і забезпечення дотримання трудового законодавства, надання інформації та технічні консультації, сприяння інформаційно-пропагандистським кампаніям, реалізація заходів запобігання професійним ризикам), повинні бути здатні позитивно впливати на умови праці працівників, поліпшуючи умови їхньої БГП на робочих місцях і, отже, забезпечуючи позитивні результати, зокрема щодо зменшення кількості нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань (Anderson, 2007; Frick, 2011; ILO, 2007; Jensen, 2004; Levine, Toffel, & Johnson, 2012; Niskanen et al., 2014; Richthofen, 2002; Suard, 2016; Tösiene & Wedege, 2013).

Як зазначила МОП (2007), інспекція праці становить невід'ємну складову національної системи адміністрації праці, відіграючи важливу роль у застосуванні стандартів, норм, систем і програм, зокрема підтверджуючи, що дії на місцях відбуваються згідно з планами, виявляючи недоліки та засоби усунення проблем або використовуючи санкції для забезпечення правильного застосування.

У цьому відношенні Richthofen (2002) стверджує, що інспекція праці могла б грати і додаткову роль, що трохи виходить за рамки її традиційного підходу (який передбачає відвідування, моніторинг, забезпечення дотримання, консультування і розслідування): як шляхом розробки та реалізації правил і процедур, спрямованих на заохочення співробітництва з іншими соціальними партнерами (як-от представницькі об'єднання

роботодавців і працівників, професійні, галузеві та виробничі асоціації, страхові компанії) та між ними, так і шляхом створення і просування концепцій щодо витрат і вигід, пов'язаних із заохоченням підвищення рівня безпеки та гігієни на робочих місцях, з метою переконати топ-менеджерів роботодавців у тому, що «безпека має сенс», а «добре здоров'я – це добре для бізнесу».

Дійсно, покращуючи умови праці, ефективна інспекція праці забезпечує значні вигоди та істотні переваги, причому не лише на людському, а й на соціальному, економічному і фінансовому рівнях, не лише для працівників, а й також для роботодавців, держав і суспільства в цілому, зокрема:

- 1) зменшення кількості та частоти нещасних випадків на виробництві зі смертельним і несмертельним наслідком та професійних захворювань;
- 2) зменшення прямих і непрямих витрат у результаті цих подій, а саме за такими елементами:
 - a) екстрені послуги;
 - b) реабілітаційні послуги;
 - c) пенсія по інвалідності, дострокова пенсія та інші види пенсій;
 - d) витрати на охорону здоров'я, лікування у стаціонарі та реабілітацію;
 - e) витрати на відшкодування;
 - f) витрати на страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;
 - g) втрачена вигода у зв'язку зі скороченням виробництва і, отже, втратою доходів через відсутність потерпілих на роботі;
 - h) збільшення витрат на навчання працівників, які замінюють потерпілих;
 - i) вплив відсутності потерпілих та їх заміни з точки зору ефекту масштабу та досвіду;
 - j) непрямі витрати, пов'язані з моральною шкодою та шкодою для репутації роботодавців та держави, пов'язаною з настанням таких випадків;
 - k) непрямі витрати, пов'язані з впливом таких випадків на мотивацію та відданість працівників;
- 3) підвищення працездатності та продуктивності праці робочої сили;
- 4) посилення сталості системи соціального забезпечення та її доходів шляхом:
 - a) забезпечення переходу зайнятих у неформальній та незадекларованій економіці (працівників та роботодавців) до формальної та задекларованої економіки, з відповідним збільшенням сум внесків на соціальне забезпечення та зменшенням витрат на соціальне забезпечення (наприклад, щодо допомоги по безробіттю та інших допомог, які були неправильно призначені неформальним і незадекларованим працівникам і підприємствам);
 - b) підвищення працездатності робочої сили, яка замість дострокового отримання допомог із соціального забезпечення тепер довше робитиме внески на соціальне забезпечення;
 - c) скорочення прямих витрат на соціальне забезпечення, пов'язаних із нещасними випадками на виробництві та професійними захворюваннями

(як-от витрати на реабілітацію; дострокові пенсії; пенсії по інвалідності та інші пенсії тощо);

5) збалансування державних фінансів та зниження ставок податків шляхом:

- а) збільшення податкових надходжень завдяки скороченню масштабів неформальної економіки та незадекларованої праці;
- б) зменшення видатків державного бюджету через скорочення прямих і непрямих витрат, обумовлених нещасними випадками на виробництві та професійними захворюваннями (наприклад, витрат на медичну допомогу, витрат на екстрені послуги тощо);
- с) збільшення доходів підприємств у результаті: збільшення обсягів продажів завдяки виходу на нові ринки (наприклад, на єдиний європейський ринок, канадський ринок та ін.); усунення нечесної конкуренції та покращення ринкової кон'юнктури; підвищення продуктивності праці в результаті поліпшення умов праці та відповідного зменшення кількості нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;

6) доступ підприємств до нових і більш привабливих ринків (наприклад, єдиного європейського ринку, канадського ринку тощо);

7) збільшення доходів і чистого прибутку підприємств, переважно завдяки:

- а) усуненню нечесної конкуренції з боку підприємств, які не дотримуються вимог нормативних актів із трудових відносин і БГП;
- б) збільшенню конкурентної переваги, що ґрунтується на більш мотивованій робочій силі, на більш чесному ринку і на зниженні ставок податків та ставок внесків на соціальне забезпечення (завдяки покращенню рівноваги між соціальним забезпеченням і державними фінансами);
- с) підвищенню продуктивності праці шляхом зменшення постійних та змінних витрат, пов'язаних із нещасними випадками на виробництві та професійними захворюваннями (наприклад, витрат на відшкодування, витрат на страхування, витрат на підготовку кадрів, втраченої вигоди у зв'язку зі скороченням виробництва, витрат через шкоду для репутації, втраченої вигоди з точки зору ефекту масштабу і досвіду, непрямих витрат, пов'язаних із мотивацією та залученням працівників, тощо);
- д) збільшенню доходів через вихід на нові ринки (наприклад, на єдиний європейський ринок, канадський ринок тощо);
- е) збільшенню чистого прибутку не лише завдяки зростанню доходів і зменшенню витрат, а й також у результаті зниження ставок податку на прибуток (завдяки покращенню стану державних фінансів).

У цьому контексті інспекція праці набуває першорядного значення у міжнародних та європейських трудових нормах, перш за все завдяки Конвенції МОП про інспекцію праці у промисловості і торгівлі (№ 81) (МОП, 1947) та Конвенції МОП про інспекцію праці в сільському господарстві (№ 129) (МОП, 1969).

Ці конвенції зосереджені переважно на визначенні системи інспекції праці, яка має бути створена країнами-членами МОП. Згідно з ними, інспекція праці повинна перебувати під наглядом і контролем центральної влади. Крім того, у них визначено такі основні функції системи інспекції праці (МОП, 1947, 1969):

- a) забезпечення застосування положень законодавства в галузі умов праці та безпеки працівників у процесі їхньої роботи;
- b) забезпечення роботодавців і працівників технічною інформацією та порадами щодо найефективніших засобів дотримання законодавчих положень;
- c) доведення до відома компетентного органу влади фактів бездіяльності або зловживання, котрі не підпадають під дію чинних законодавчих положень.

У цих конвенціях визначено також основні повноваження інспекторів праці, що вважаються необхідними для ефективного виконання ними своїх головних обов'язків (МОП, 1947, 1969, 2006с), зокрема право:

- 1) безперешкодно проходити без попереднього повідомлення і в будь-яку годину доби на будь-яке підприємство;
- 2) здійснювати будь-які перевірки, контроль і розслідування, котрі вони можуть вважати потрібними;
- 3) вживати заходів щодо усунення недоліків, виявлених на підприємствах;
- 4) вимагати здійснення змін на підприємствах, негайно або в певний термін;
- 5) вживати невідкладні заходи, які підлягають негайному виконанню, в разі безпосередньої загрози здоров'ю чи безпеці працівників.

Крім того, у цих конвенціях є положення щодо обов'язкової передачі до інспекції праці інформації про нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання і щодо відповідальності за негайне судове переслідування без попереднього повідомлення та за застосування відповідних санкцій щодо будь-яких осіб, які порушують законодавчі положення або ухиляються від дотримання таких положень, виконання яких покладено на інспекторів праці, чи перешкоджають виконанню інспекторами праці їхніх обов'язків (МОП, 1947, 1969).

У вищезгаданих конвенціях також висвітлено важливість статусу інспекторів праці як державних службовців, незалежних від змін в уряді чи небажаного зовнішнього впливу, яких набирають суто на підставі їхньої кваліфікації, забезпечення необхідної підготовки (початкової та постійної) інспекторів праці та надання їм потрібних ресурсів (наприклад, фінансових ресурсів, приміщень, обладнання, транспортних засобів), а також необхідності забезпечення інспекції праці достатньою чисельністю інспекторів праці (МОП, 1947, 1969, 2006b).

Нарешті, вони покладають на інспекторів праці обов'язок не розголошувати професійних таємниць і встановлюють особливо суворі правила щодо несумісності певних дій інспекторів праці з їхніми обов'язками.

Варто згадати також, що, як зазначила МОП (2006b:2), «у більшості конвенцій Міжнародної організації праці щодо умов праці та захисту працівників, прийнятих згодом, передбачено положення щодо створення інспекції праці або принаймні призначення органів, які відповідатимуть за забезпечення нагляду за застосуванням відповідного законодавства». Це, наприклад, Конвенція про безпеку, гігієну праці та виробниче середовище (№ 155) (ст. 9), Конвенція про безпеку та гігієну праці на шахтах (№ 176) (ст. 5, 7 і 16), Конвенція про безпеку та гігієну праці в сільському господарстві (№ 184) (ст. 5) і Конвенція про основи, що сприяють безпеці та гігієні праці (№ 187) (ст. 4) (ILO, 1981, 1995, 2001, 2006a).

Першорядне значення інспекції праці на міжнародній та європейській арені також підкреслюється, зокрема:

- 1) у статті 4 Директиви Європейської Ради 89/391/ЄЕС від 12 червня 1989 р. про встановлення заходів із заохочення поліпшення охорони здоров'я та безпеки праці працівників (Європейська Рада, 1989), яка передбачає обов'язок держав забезпечити, щоб роботодавці, працівники та представники працівників підпадали під правові положення, необхідні для виконання цієї директиви, а також забезпечити належний нагляд і контроль;
- 2) у Резолюції Європейського Парламенту 2013/2112(INI) від 14 січня 2014 р. про ефективні інспекції праці як стратегію поліпшення умов праці у Європі (Європейський Парламент, 2014);
- 3) у Рамковій стратегії ЄС із розвитку здоров'я та безпеки праці на 2014–2020 роки (Європейська комісія, 2014; Європейський Парламент, 2015), де однією з головних цілей ЄС у сфері БГП визначено покращення дотримання законодавства з БГП державами-членами ЄС;
- 4) у ряді міжнародних договорів та угод, перш за все у ст. 13.5(1) Угоди про вільну торгівлю між Україною та Канадою, підписаної 11 липня 2016 р., де передбачено, що кожна Сторона сприяє дотриманню та ефективній реалізації свого трудового законодавства, перш за все шляхом створення і підтримки дієвого режиму інспекції праці (включаючи розвиток відповідальних органів та призначення і підготовку інспекторів) та моніторингу дотримання і розслідування можливих порушень (в тому числі шляхом проведення перевірок на місцях).

2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА УКРАЇНИ З ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ

2.1. Міжнародне законодавство

Конвенції МОП, ратифіковані Україною, а також міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою (Парламентом) України, застосовуються у внутрішній юридичній системі України.

Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою (Парламентом) України, є невід'ємною частиною національного законодавства України. Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про охорону праці» (№ 2964-XII від 14 жовтня 1992 р.), якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені законодавством України про охорону праці, застосовуються норми міжнародного договору.

На даний час Україна вже ратифікувала сімдесят одну конвенцію МОП, зокрема вісім основних конвенцій, чотири управлінські (пріоритетні) конвенції та 59 із 177 технічних конвенцій.

Серед конвенцій МОП, ратифікованих Україною, важливо виділити конвенції, найбільш тісно пов'язані з питаннями інспекції праці, зокрема Конвенцію про інспекцію праці у промисловості й торгівлі (№ 81) (МОП, 1947), Конвенцію про інспекцію праці в сільському господарстві (№ 129) (МОП, 1969) та Конвенцію про адміністрацію праці (№ 150) (МОП, 1978а), а також ряд конвенцій МОП із БГП, як-от Конвенція про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище (№ 155) (МОП, 1981), Конвенція про безпеку та гігієну праці в шахтах (№ 176) (МОП, 1995) та Конвенція про безпеку та гігієну праці в сільському господарстві (№ 184) (МОП, 2001).

Крім положень конвенцій МОП, ратифікованих Україною, у внутрішній юридичній системі України застосовуються також підписані Україною міжнародні договори і угоди, затверджені Верховною Радою України.

Це, наприклад, Угода про асоціацію між Україною та ЄС (ЄС та Україна, 2014), підписана 21 березня 2014 р. (політична частина) та 27 червня 2014 р. (економічна частина), яка набула чинності 1 вересня 2017 р. і передбачає, зокрема, таке: (ЄС і Україна, 2014):

- «(...) Сторони посилюють діалог та співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації» (...) (стаття 419);
- «Україна забезпечує поступове наближення до права, стандартів та практики ЄС у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, як зазначено у Додатку XL до цієї Угоди» (стаття 424).

Це саме стосується положень Угоди про вільну торгівлю між Україною та Канадою (Канада та Україна, 2016), підписаної 11 липня 2016 р., яка набула чинності 1 серпня 2017 р. і передбачає, наприклад, що Сторони повинні сприяти дотриманню та ефективній реалізації свого трудового законодавства, для чого необхідно здійснювати, зокрема, такі заходи:

- «створення і підтримка дієвого режиму інспекції праці, включаючи розвиток відповідальних органів та призначення і підготовку інспекторів»; [стаття 13.5(1)(a)];
- «моніторинг дотримання та розслідування можливих порушень, в тому числі шляхом проведення перевірок на місцях»; [стаття 13.5(1)(b)].

2.2. Національне законодавство

Правова база України щодо інспекції праці складається, крім Конституції України та законодавства про державний нагляд і контроль, ще з ряду законів і постанов Верховної Ради України та актів Кабінету Міністрів України (КМУ) з питань трудових відносин, БГП, зайнятості та загальнообов'язкового соціального страхування, де розглядаються також питання інспекції праці, та ряду нормативно-правових актів Міністерства соціальної політики України, наказів Державної служби України з питань праці (Держпраці).

Конституція України, введена в дію Законом України від 28.06.1996 р. № 254/96, гарантує громадянам України більшість прав, як правило, закріплених у конституційних актах провідних держав, а саме: право на життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку; право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку людина вільно обирає або на яку вільно погоджується; право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом; на своєчасне одержання винагороди за виконану роботу; на максимальну тривалість робочого часу, мінімальну тривалість відпочинку і вихідні та святкові дні; на дні щотижневого відпочинку і оплачувану щорічну відпустку; на скорочений робочий день щодо окремих професій і виробництв; на скорочену тривалість роботи у нічний час; на захист від незаконного звільнення; на соціальний захист; на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; на заборону примусової праці; на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації; на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів; на страйк (див. ст. 36 і 43-45).

На додаток до вищезазначених міжнародних і конституційних правових актів, система інспекції праці в Україні регулюється іншими загальними, спеціальними та підзаконними національними нормативно-правовими актами.

Перш за все це «Положення про Державну службу України з питань праці»⁵, в якому визначено завдання та функції Держпраці, її структуру, сферу правової відповідальності та повноваження.

Систему інспекції праці в Україні також регулюють:

- 1) Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V⁶, особливо щодо порядку здійснення та реєстрації заходів державного нагляду (контролю) та повноважень «посадових осіб» органів державного нагляду (контролю);
- 2) «Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю», затверджений постановою КМУ № 295 від 26 квітня 2017 р., який

⁵ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 96 від 11 лютого 2015 р. із змінами, внесеними постановами Кабінету Міністрів № 1097 від 23 грудня 2015 р.; № 76 від 11 лютого 2016 р.; № 295 від 26 квітня 2017 р. і № 630 від 18 серпня 2017 р.

⁶ Остання зміна внесена Законом № 2042-VIII від 18 травня 2017 р.

визначає процедуру здійснення державного контролю за дотриманням роботодавцями законодавства про працю шляхом проведення інспекційних відвідувань та невиїзних інспектувань інспекторами праці Держпраці (та її територіальними органами), а також виконавчими органами міських рад, міст обласного значення і сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад (лише з питань своєчасної та у повному обсязі оплати праці, додержання мінімальних гарантій в оплаті праці, оформлення трудових відносин);

- 3) Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю, затверджений постановою КМУ від 26 квітня 2017 р. № 295, який визначає основні завдання та процедуру здійснення Держпраці (та її територіальними органами) державного нагляду за додержанням законодавства про працю з метою виявлення порушень та недоліків під час здійснення повноважень виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та центральними органами виконавчої влади; розроблення пропозицій щодо шляхів підвищення ефективності здійснення контрольних повноважень; забезпечення здійснення контрольних повноважень; вжиття заходів до ініціювання притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення законодавства під час здійснення контрольних повноважень.

Поширеною практикою в Україні також стає регулювання діяльності у сфері інспекції праці правовими актами, які встановлюють мораторії на проведення інспекційних заходів державними службами інспекції, зокрема Держпраці. Прикладами таких правових актів є, зокрема Закон «Про Державний бюджет України на 2014 рік»; Закон «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII; Закон «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 3 листопада 2016 р. № 1728-VIII; Закон «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 7 грудня 2017 р. № 2246-VIII; постанова КМУ від 18 грудня 2017 р. № 1104 «Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Крім того, деякі аспекти (наприклад, повноваження на здійснення державного нагляду і контролю, повноваження на накладання штрафів, інша правова компетенція) функцій інспекції праці, покладених на Держпраці у різних сферах компетенції (як-от трудові відносини; охорона праці; пенсійне забезпечення; зайнятість; реклама про вакансії; соціальний захист, зайнятість і працевлаштування осіб з інвалідністю; загальнообов'язкове державне соціальне страхування; страхування на випадок безробіття тощо), регулюються правовими нормами, передбаченими у ряді інших правових актів, як, зокрема:

- статті 259, 260 і 265 Кодексу законів про працю України⁷, які визначають сферу правової відповідальності Держпраці щодо контролю та забезпечення дотримання законодавства у сфері трудових відносин і охорони праці, а також встановлюють відповідальність за порушення цього законодавства;

⁷ Затверджено Законом № 322-VIII від 10 грудня 1971 р. та останнім змінами, внесеними згідно із Законом № 2249-VIII від 19 грудня 2017 р., що вносить зміни до деяких законодавчих актів України.

- статті 31, 33, 38 і 39 Закону України «Про охорону праці»⁸ № 2694-XII від 14 жовтня 1992 р., які розширюють правову відповідальність Держпраці у сфері охорони праці, покладають на Держпраці повноваження щодо здійснення державного нагляду за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з охорони праці та наділяють «посадових осіб» Держпраці певними повноваженнями, правами та обов'язками, які зазвичай надаються тільки інспекторам праці;
- стаття 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення»⁹ № 1788-XII від 5 листопада 1991 р. , яка визначає правову відповідальність Держпраці щодо контролю за правильністю застосування списків на пільгове пенсійне забезпечення та якістю проведення атестації робочих місць, а також щодо розробки пропозицій із вдосконалення таких списків;
- статті 52 і 53 Закону України «Про зайнятість населення»¹⁰ № 5067-VI від 5 липня 2012 р. , якими Держпраці надано повноваження на здійснення державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення і на накладення відповідних штрафів;
- стаття 26 Закону України «Про рекламу (у частині, що стосується вакансій)»¹¹ № 270/96-ВР від 3 липня 1996 р. , яка покладає на Держпраці повноваження на здійснення державного нагляду і контролю за його додержанням;
- стаття 19 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні»¹² № 875-XII від 21 березня 1991 р., яка визначає правову відповідальність Держпраці за здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю із реєстрацією у Фонді соціального захисту інвалідів; подання звітів про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю; виконання нормативу робочих місць, призначених для працевлаштування осіб з інвалідністю; а також розрахунок і сплату адміністративних санкцій та пені за прострочення виплат у зв'язку з невиконанням вимог;
- стаття 54 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» № 1105-XIV від 23 вересня 1999 р., згідно з якою Держпраці уповноважена здійснювати контроль за додержанням законодавства про соціальне страхування страховальниками та Фондом та безперешкодно проводити перевірки в адміністративних приміщеннях робочих органів виконавчих органів Фонду з питань призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення, передбачених цим законом із метою забезпечення дотримання прав і гарантій застрахованих осіб, а також ознайомлюватися під час проведення перевірок з інформацією, документами і матеріалами та одержувати необхідні для виконання своїх повноважень копії або витяги з документів;
- стаття 14 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»¹³ № 1533-III від 2 березня 2000 р. , яка покладає на Держпраці з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб повноваження на здійснення державного нагляду і забезпечення дотримання

⁸ Останні зміни внесені Законом № 2249-VIII від 19 грудня 2017 р. "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ділового середовища (дерегуляція)".

⁹ Останні зміни внесені Законом № 2325-VIII від 13 березня 2018 р.

¹⁰ Останні зміни внесені Законом № 2249-VIII від 19 грудня 2017 р.

¹¹ Останні зміни внесені Законом № 2210-VIII від 16 листопада 2017 р.

¹² Останні зміни внесені Законом № 2249-VIII від 19 грудня 2017 р.

¹³ Останні зміни внесені Законом № 2249-VIII від 19 грудня 2017 р.

законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері страхування випадок безробіття, включно з правом здійснювати перевірки (з питань призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення) у приміщеннях виконавчої дирекції Фонду, а також ознайомлюватися з інформацією, документами і матеріалами та одержувати від Фонду необхідні для виконання повноважень копії або витяги з документів. З іншого боку, посадові особи Держпраці у разі порушень прав застрахованих осіб мають право вживати заходів відповідно до законодавства.

У питаннях, що стосуються розслідування та ведення обліку нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, діяльність у сфері інспекції праці регулюється також «Порядком проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві»¹⁴

Крім того, діяльність у сфері інспекції праці в Україні регулюють декілька внутрішніх наказів Голови Держпраці, виданих відповідно до «Положення про Державну службу України з питань праці», затвердженого постановою КМУ № 96 від 11 лютого 2015 р. Це, наприклад, наказ Держпраці № 76 від 22 червня 2017 р. «Про затвердження Порядку повідомної реєстрації інспекційних відвідувань та рішень інспектора праці про відвідування роботодавця», виданий на виконання абзацу другого п. 4 «Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю», затвердженого постановою КМУ № 295 від 26 квітня 2017 р.; Положення про Департамент з питань праці Держпраці; посадові інструкції (наприклад, провідних спеціалістів відділу з питань трудових відносин Департаменту з питань праці; провідних спеціалістів із нагляду в металургії, машинобудуванні та енергетиці; провідних спеціалістів з організаційного забезпечення та планування діяльності Управління інспекційної діяльності Держпраці) тощо.

¹⁴ Затверджено Постановою КМУ № 1232 від 12.11.2011 р., останні зміни внесені Постановою КМУ № 294 від 26 квітня 2017 р.

3. МАНДАТ І ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖПРАЦІ

Державна служба України з питань праці (Держпраці) є центральним органом виконавчої влади з питань інспекції праці.

Вона була створена у 2014 р. як центральний орган виконавчої влади (ЦОВВ), діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України (КМУ) через Міністра соціальної політики України. Очолює Держпраці Головний державний інспектор України з питань праці, якому допомагають два заступники (які призначаються на посаду та звільняються з посади КМУ на підставі пропозицій Комісії з питань вищого корпусу державної служби).

3.1. Мандат і функції Державної служби з питань праці

Держпраці була створена шляхом об'єднання Державної інспекції України з питань праці, Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України та Державної санітарно-епідеміологічної служби України (реалізація державної політики у сфері гігієни праці).

Держпраці має дуже широкий мандат, який, згідно з Положенням про Держпраці¹⁵, включає такі завдання:

- 1) реалізація державної політики та здійснення державного нагляду (контролю) у сферах:
 - a) промислової безпеки;
 - b) охорони праці;
 - c) гігієни праці;
 - d) державного гірничого нагляду;
 - e) поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення;
 - f) праці та зайнятості;
 - g) загальнообов'язкового державного соціального страхування.
- 2) здійснення комплексного управління охороною праці та промисловою безпекою на державному рівні;
- 3) контроль за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування;
- 4) здійснення державного регулювання і контролю у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, згідно з законодавством;
- 5) організація та здійснення державного нагляду (контролю) у сфері функціонування ринку природного газу;

¹⁵ Див. Положення про Державну службу України з питань праці, затверджене постановою КМУ № 96 від 11 лютого 2015 р. (із змінами, внесеними згідно з постановами КМУ № 1097 від 23 грудня 2015 р., № 76 від 11 лютого 2016 р., № 295 від 26 квітня 2017 р. та № 630 від 18 серпня 2017 р.).

- б) забезпечення роботодавців і працівників інформацією та роз'ясненнями щодо найбільш ефективних засобів додержання законодавства та запобігання можливим його порушенням.

Крім того, Положенням передбачено ще п'ятдесят п'ять видів діяльності та напрямків правової компетенції Держпраці, наприклад:

- 1) координація та контроль за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, інших суб'єктів господарювання в галузі безпеки, гігієни праці та виробничого середовища;
- 2) розробка пропозицій щодо формування державної політики у вищезазначених сферах та вдосконалення відповідних нормативно-правових актів (законодавчих актів, актів Президента України, актів КМУ та міністерських нормативно-правових актів) та їх подання Міністрові;
- 3) державний нагляд за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та центральними органами виконавчої влади;
- 4) державний нагляд (контроль):
 - а) за дотриманням законодавства про працю;
 - б) за правильністю застосування списків на пільгове пенсійне забезпечення за віком;
 - в) за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці;
 - г) за дотриманням законодавства про зайнятість і працевлаштування осіб з інвалідністю;
 - д) за додержанням фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
 - е) за діяльністю Фонду соціального страхування України;
 - ж) у сфері гігієни праці;
 - з) за додержанням законодавства у сфері охорони праці;
 - и) у сфері гірничих відносин та надрокористування;
 - й) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами;
 - к) у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами;
- 5) нагляд на ринку за об'єктами технічних регламентів та участь у розробленні правил і процедури ринкового нагляду за об'єктами технічних регламентів та інших нормативно-правових актів у цій сфері;
- 6) здійснення контролю:
 - а) за дотриманням вимог законодавства про зайнятість;
 - б) за своєчасністю та об'єктивністю розслідування нещасних випадків на виробництві, їх документальним оформленням і веденням обліку, виконанням заходів з усунення причин нещасних випадків;

- с) за дотриманням вимог законодавства про рекламу щодо реклами про вакансії (прийом на роботу);
- 7) дозиметричний контроль робочих місць та доз опромінення працівників;
 - 8) організація та проведення, державної технічної експертизи безпеки проведення гірничих робіт, випробувань та технічного огляду машин, механізмів та устаткування, експертної оцінки стану охорони праці та безпеки промислового виробництва;
 - 9) формування державного замовлення на наукові дослідження та дослідження в галузі промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, державного гірничого нагляду, а також поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення;
 - 10) видача ліцензій на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення, дозволів на право проведення вибухових робіт та виготовлення засобів їх механізації, свідоцтв на придбання і зберігання вибухових матеріалів промислового призначення;
 - 11) реєстрація великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів, що не підлягають експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування;
 - 12) облік підймальних споруд (вантажопідймальних кранів та машин, ліфтів, ескалаторів, канатних доріг, підйомників, фунікулерів тощо), парових та водогрійних котлів, посудин, що працюють під тиском, трубопроводів пари та гарячої води, атракціонів, об'єктів нафтогазового комплексу та інших об'єктів;
 - 13) участь у проведенні державної експертизи (перевірки) технологічної, конструкторської, технічної документації на впровадження нових технологій, виготовлення засобів виробництва, засобів колективного та індивідуального захисту щодо відповідності їх нормативно-правовим актам про охорону праці;
 - 14) участь у роботі комісій з розслідування нещасних випадків на виробництві;
 - 15) участь в організації медичного огляду працівників, зайнятих на важких роботах, роботах із шкідливими чи небезпечними умовами праці або таких, де є потреба у професійному доборі та щорічному обов'язковому медичному огляді працівників віком до 21 року;
 - 16) участь у проведенні державної експертизи інвестиційних програм і проектів будівництва відповідно до вимог законодавства;
 - 17) забезпечення роботодавців і працівників інформацією та роз'ясненнями щодо найбільш ефективних засобів дотримання законодавства та запобігання порушенням;
 - 18) забезпечення здійснення в апараті і територіальних органах Держпраці соціального діалогу з питань реалізації державної політики у сфері трудових відносин, оплати праці, охорони праці, гігієни праці та соціального захисту, укладення колективних договорів (угод), створення умов для трудової діяльності працівників та роботи профспілкових організацій відповідно до законодавства України;
 - 19) організація інформаційної та видавничої діяльності з питань, що належать до її компетенції.

Крім того, детальніший виклад функцій та завдань, покладених на Держпраці, можна знайти в ряді інших актів та в декількох внутрішніх актах Держпраці.

До внутрішніх положень Держпраці належать, наприклад, наказ Держпраці № 76 від 22 червня 2017 р. «Про затвердження Порядку повідомної реєстрації інспекційних відвідувань та рішень інспектора праці про відвідування роботодавця»; Положення про Департамент з питань праці Держпраці; посадові інструкції; тощо).

Прикладами вищезгаданих додаткових правових актів, є, зокрема: Закон «Про охорону праці» № 2694-ХІІ від 14 жовтня 1992 р., особливо у частині, що стосується функцій інспекції праці, а саме статті 33 та 39; Закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 5 квітня 2007 р. та постанова КМУ від 26 квітня 2017 р. № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»».

Ще один приклад – наказ Державного комітету України по нагляду за охороною праці № 15 від 26 січня 2005 р., яким затверджено «Типове положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці»¹⁶, який передбачає, що перевірка знань керівників і заступників керівників ЦОВВ і обласних державних адміністрацій проводиться комісією, створеною за наказом Держпраці, яку очолює її Голова, а також уповноважує Держпраці здійснювати державний нагляд (контроль) за організацією проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці.

У цьому відношенні варто також згадати «Порядок проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві»¹⁷, який визначає процедуру проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій, що сталися з працівниками на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності або в їх філіях, представництвах, інших відокремлених підрозділах, а також уповноважує Держпраці проводити розслідування і вивчення таких нещасних випадків і захворювань.

Стосовно останнього, однак, рекомендується внести зміни до вищезгаданого Порядку з метою забезпечити таке:

- 1) правова відповідальність за проведення офіційних розслідувань і дізнань щодо настання нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань має бути покладена виключно на інспекторів праці (які мають необхідну кваліфікацію, підготовку, професійний статус і повноваження для забезпечення незалежного і кваліфікованого розслідування), а не на «Комісії», причому без шкоди для:
 - а) правова відповідальність інших органів державної влади у конкретних обставинах (наприклад, коли це відбувається в армії чи поліції, якщо є підозра на вчинення злочину, пов'язаних із аварією літака тощо);
 - б) участі інших індивідуальних або колективних (державних чи приватних) суб'єктів на вимогу інспекторів праці, якщо останні вважають це за необхідне і доречне (наприклад, роботодавців, працівників, представників працівників із питань БПП, представницьких об'єднань роботодавців та

¹⁶ Останні зміни внесені наказом Мінсоцполітики № 140 від 30 січня 2017 р.

¹⁷ Затверджений постановою КМУ № 1232 від 30 листопада 2011 р., останні зміни внесені постановою КМУ № 294 від 26 квітня 2017 р.

працівників, лабораторій, дослідницьких центрів, експертів, професійних асоціацій та ін.);

- с) обов'язку роботодавців повідомляти про настання нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, проводити власне розслідування таких фактів через свої служби з БГП та повідомляти про результати такого розслідування;

- 2) положення про те, що *«якщо територіальним органом Держпраці протягом доби не прийнято рішення про проведення спеціального розслідування такого нещасного випадку, розслідування проводиться роботодавцем або Фондом соціального страхування України за місцем настання нещасного випадку»*, слід виключити. Це положення фактично здатне спричинити конфлікт інтересів та поставити під сумнів результати й незалежність розслідування. Дійсно, враховуючи, що і роботодавець, і Фонд є сторонами, зацікавленими у результатах і висновках розслідування нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, а роботодавець навіть може бути притягнутий до відповідальності за їх настання (залежно від причин і обставин), то проведення офіційних розслідувань і дізнань щодо настання нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань за жодних обставин не слід довіряти зацікавленим сторонам.

Як ми бачили вище, мандат і функції, покладені на Держпраці, є набагато ширшими і амбітнішими, ніж основні функції системи інспекції праці, передбачені у Конвенціях МОП №№ 81 і 129, а саме: забезпечення застосування положень законодавства в галузі умов праці та безпеки працівників у процесі їхньої роботи, як, наприклад, положень щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, безпеки праці, охорони здоров'я і добробуту, використання праці дітей і підлітків та з інших таких питань, у тій мірі, в якій інспекторам праці належить забезпечувати застосування зазначених положень; забезпечення роботодавців і працівників технічною інформацією та порадами щодо найефективніших засобів дотримання законодавчих положень; доведення до відома компетентного органу влади фактів бездіяльності або зловживання, котрі не підпадають під дію чинних законодавчих положень.

По суті вони включають не лише інші функції адміністрації праці (як-от соціальне забезпечення, зайнятість, соціальний діалог і колективні переговори, нагляд за ринком природного газу, гірничий нагляд), а й інші повноваження щодо координації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, інших суб'єктів господарювання у сфері компетенції Держпраці, ринкового нагляду і спостереження, особливо наглядову роль щодо функціонування інших державних суб'єктів (наприклад, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, Фонду соціального страхування України), а також нагляду за додержанням законодавства про працю і зайнятість населення виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських і міських рад об'єднаних територіальних громад та центральними органами виконавчої влади.

У цьому зв'язку важливо врахувати занепокоєність Комітету експертів із питань застосування конвенцій та рекомендацій (КЕЗКР) щодо здатності інспекторів праці виконувати свої основні обов'язки. По суті, з одного боку, якщо нормативно-правові акти щодо інспекції праці не виключають можливості покладення на інспекторів праці законодавством або національною практикою інших завдань зі сприяння (на додаток до передбачених їхніми основними обов'язками), то, з іншого боку, необхідно враховувати,

що їхні основні обов'язки є складними та потребують часу, ресурсів, підготовки та значної свободи дій та пересування (КЕЗКР, 2006).

Саме тому, як нагадав КЕЗКР (2006), Конвенції №81 і 129 про інспекцію праці містять однакові положення, які передбачають, що якщо інспекторам праці доручають інші функції, то це не повинно перешкоджати ефективному виконанню їхніх основних обов'язків або завдавати будь-яким чином шкоди авторитетові чи неупередженості, які потрібні інспекторам у їхніх стосунках з роботодавцями і працівниками (ч. 2 ст. 3 Конвенції № 81 та ч. 3 ст. 6 Конвенції № 129).

Більше того, вищезгадана занепокоєність лягла в основу нещодавнього звернення Комітету з застосування норм (КЗН, 2017) до Уряду України, де Комітет закликав *«забезпечити, щоб інші функції, покладені на інспекторів праці, не перешкоджали виконанню їхніх основних обов'язків і не впливали негативно на якість інспекції праці»*.

3.2. Структура і організація Державної служби з питань праці

Мандат і функції, покладені на Держпраці, є дуже широкими і амбітними, охоплюючи значне коло повноважень. Це не тільки типові функції адміністрації праці (зокрема інспекція праці, зайнятість, соціальне забезпечення тощо), а й функції з координації та контролю за діяльністю інших центральних і місцевих органів влади, а також певні функції з ринкового регулювання і нагляду.

У цьому контексті більш доречною була б чіткіша й простіша організаційна структура, основана на одночасній функціональній та географічній департаменталізації (з метою врахування децентралізованих служб), як уже наголошувалося у попередніх звітах МОП (МОП, 2015a, 2015b).

Більше того, враховуючи органічний характер Положення про Держпраці, доцільно внести до нього відповідні зміни та доповнення.

Зокрема, щоб краще висвітлити її діяльність, правову компетенцію та внутрішню організацію й водночас поліпшити її внутрішнє функціонування та ефективність, ураховуючи її функції, рекомендується, щоб у Положенні про Держпраці було чітко визначено таке:

- 1) місце Держпраці у структурі Мінсоцполітики, з висвітленням і уточненням можливого способу виконання вищезгаданої координаційно-наглядової ролі;
- 2) внутрішня структура і організація Держпраці, зокрема:
 - а) організаційно-ієрархічна структура її апарату, правова компетенція кожного підрозділу апарату, його внутрішня структура і керівництво, а також напрямки вертикальних і горизонтальних комунікаційних потоків між підрозділами;
 - б) внутрішня структура і організація її територіальних органів, зокрема внутрішня структура, керівництво, правова компетенція та географічна сфера ведення їхніх підрозділів, напрямки вертикальних і горизонтальних комунікаційних потоків між підрозділами територіальних органів, а також між цими органами і апаратом;
 - в) якщо процес децентралізації триватиме на нинішніх умовах, чого ми не рекомендуємо (з причин, які обговорюються нижче, у розділі 7), - внутрішня структура і організація функцій інспекції праці у виконавчих

органах міських рад великих міст, сільських і міських рад об'єднаних територіальних громад та центральних органів виконавчої влади, внутрішня структура, керівництво, правова компетенція та географічна сфера ведення їхніх підрозділів, напрямки вертикальних і горизонтальних комунікаційних потоків між їхніми підрозділами, а також між цими підрозділами та апаратом і територіальними органами Держпраці;

3) місце (у структурі та організації як апарату, так і територіальних органів), склад і правова компетенція двох важливих консультативно-дорадчих органів, а саме:

- а) тристороннього консультативно-дорадчого органу («Колегії») при Держпраці, створеного у 2015 р., Положення про який затверджено наказом Держпраці від 15 жовтня 2015 р. № 121. У цьому відношенні важливо підкреслити, що стаття 5 Конвенції МОП про адміністрацію праці: роль, функції та організація (№ 150) (МОП, 1978а) передбачає вжиття заходів для забезпечення, в межах системи адміністрації праці, консультацій, співробітництва та переговорів між державними органами влади та найбільш представницькими організаціями роботодавців і працівників, або, в разі потреби, представниками роботодавців і працівників;
- б) «Громадської ради», передбаченої постановою КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» і статтею 14 Закону «Про центральні органи виконавчої влади».

МОП, однак, не підтримує якийсь конкретний тип структури чи модель департаменталізації. Вона визнає, що системи адміністрації праці повинні будуватися відповідно до соціально-економічних особливостей та потреб існуючого контексту. КЕЗКР нагадує в цьому відношенні (КЕЗКР, 1997:п.150), що, хоча система адміністрації праці повинна бути цілісною та ефективною, Конвенція МОП № 150 (МОП, 1978а) не зобов'язує держави-члени МОП дотримуватися якоїсь конкретної форми або адміністративної структури.

Незважаючи на останнє, дієвість системи адміністрації праці сильно залежить не тільки від обсягу основних функцій, покладених на неї, а й також від рівня організації та координації дій між її складовими, між внутрішніми структурними підрозділами, між центральними та місцевими органами, а також між спеціалізованими відомствами, які виконують конкретні завдання адміністрації праці (МОП, 2015b). У цьому відношенні у Рекомендації МОП щодо адміністрації праці: роль, функції та організація (№ 158) зазначено, що *«система адміністрації праці повинна звичайно охоплювати спеціалізовані підрозділи, котрі займаються кожною з основних програм адміністрації праці, управління якими покладене на неї національним законодавством або правилами»* (МОП, 1978b: п.25).

Крім того, з метою підвищення ефективності та дієвості виконання Держпраці своїх функцій з адміністрації праці, зокрема функцій з інспекції праці, функцій з адміністрації праці слід покласти на логічно відокремлені спеціалізовані структурні підрозділи¹⁸, а

¹⁸ Згідно з п. 2 ст. 25 Рекомендації МОП № 158, можуть бути створені спеціалізовані структурні підрозділи з таких питань: розроблення стандартів стосовно умов праці та зайнятості; інспекція праці; трудові відносини; зайнятість, планування робочої сили та розвиток людських ресурсів; міжнародні зв'язки в галузі праці; якщо потрібно, соціальне забезпечення, законодавство щодо мінімальної заробітної плати та питання, що стосуються особливих категорій працівників. (МОП, 1978b).

кожний функціональний напрямок слід організувати так, що посилити зосередженість на кожній функції та відповідальність за її виконання, водночас зміцнивши загальну цілісність і ефективність його організаційної структури.

Ураховуючи вищевикладене, Положення про Держпраці повинно передбачати законне існування спеціалізованого і централізованого структурного підрозділу, який займатиметься виключно питаннями інспекції праці та виконанням функцій з інспекції праці. Більше того, цей підрозділ у свою чергу слід розбити на необхідну кількість менших спеціалізованих підрозділів (наприклад, відділ з питань трудових відносин, відділ з питань БГП, відділ з питань загальнообов'язкового соціального страхування, відділ інформаційно-комунікаційного забезпечення і відділ координації та підтримки інспекційної діяльності, наприклад, як гіпотетичний перший рівень цих підрозділів; сектор загальної інспекції, сектор із питань незадекларованої праці, сектор з питань дитячої праці, сектор з питань оплати праці як другий гіпотетичний рівень підрозділів відділу з питань трудових відносин і так далі), щоб організувати виконання обов'язків з інспекції праці відповідно до їхнього характеру, що дозволить чіткіше та більш цілеспрямовано розподіляти необхідні ресурси й більш прозоро контролювати та оцінювати їх виконання. У Положенні про Держпраці слід також визначити функції з інспекції праці, покладені на кожен із цих спеціалізованих структурних підрозділів, їхню правову компетенцію, а також відповідні ресурси.

Більше того, надмірно складна структура може не дати Держпраці змоги досягати своїх цілей та забезпечити більш повну відповідність міжнародним і європейським трудовим нормам, а також передовому досвіду в сфері БГП, трудових відносин та інспекції праці, особливо зважаючи на дефіцит ресурсів у Держпраці (наприклад, фінансових, кадрових, матеріальних)¹.

До того ж, потреба в більш чіткому розмежуванні обов'язків та правової відповідальності між державними органами, які зараз займаються адмініструванням питань праці, регулюванням ринку та виконують регуляторні й наглядові функції¹⁹, а також у підвищенні дієздатності та ефективності Держпраці, схоже, також вимагає спрощення, раціоналізації, горизонталізації та гармонізації чинної структури Держпраці й головне – зосередження її діяльності на основних і найважливіших функціях адміністрації праці (включаючи інспекцію праці), передусім шляхом:

- передачі чинних функцій регулювання і ринкового нагляду на ринку природного газу і державного гірничого нагляду (що не є функціями адміністрації праці) до компетентних органів Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, зберігаючи при цьому за Держпраці повноваження з питань трудових відносин та БГП у цих сферах діяльності;
- передачі чинних функцій регулювання і ринкового нагляду за об'єктами технічних регламентів (що не є функціями з адміністрації праці) до компетентних органів Міністерства торгівлі та економічного розвитку України, зберігаючи за Держпраці правову відповідальність з питань БГП, мінімальних вимог до безпеки і охорони здоров'я у разі використання таких об'єктів технічного регламентування;
- передачі нинішніх повноважень Держпраці щодо видачі ліцензій та дозволів на прийняття в експлуатацію, ремонт або реконструкцію об'єктів промислового та виробничого призначення (за винятком суб'єктів, які безпосередньо пов'язані з функціями з адміністрації праці, таких як сторонні надавачі послуг із БГП,

¹⁹ З особливою увагою до усунення дублювання правової відповідальності та визначення механізмів координації та співпраці між ними.

спеціалісти з БГП, навчальні заклади у галузі БГП, агентства зайнятості тощо) до компетентних органів Міністерства торгівлі та економічного розвитку України, зберігаючи за Держпраці правову відповідальність за видачу висновків щодо такого ліцензування діяльності з тим, щоб забезпечити їх відповідність чинним нормативним актам із БГП;

- передачі чинних повноважень Держпраці щодо виконання деяких заходів і функцій з БГП (наприклад, навчання, медичні огляди, атестація робочих місць і обладнання, перевірка знань керівників і заступників керівників ЦОВВ і обласних державних адміністрацій) до приватного сектора, зберігаючи за Держпраці тільки її основоположні повноваження та наглядову роль щодо встановлення правових вимог і процедур ліцензування таких надавачів послуг, а також щодо інспектування і контролю за виконанням і якістю таких видів діяльності й функцій та за дотриманням законодавства роботодавцями й (зовнішніми надавачами послуг), з якими вони уклали договори субпідряду;

Вищезазначене має першорядне значення, особливо з урахуванням: широкого мандату Держпраці (який не тільки сприяє розпорошенню людських і фінансових ресурсів та зусиль поміж декількох конкуруючих функцій з адміністрації праці, а й не дозволяє стратегічно зосередитися на одній із них, зокрема на інспекції праці); зручності чіткого визначення у Положенні про Держпраці тих функцій Держпраці, які конкретно є функціями з інспекції праці (а з них – які саме функції повинні виконуватися виключно інспекторами праці); необхідності забезпечення з боку Держпраці координації діяльності її територіальних органів; і особливо нагальної потреби в адаптації до триваючого процесу децентралізації, як ми детальніше побачимо нижче.

4. ФУНКЦІЇ ІНСПЕКТОРІВ ПРАЦІ

Законодавство України щодо Держпраці та інспекції праці, проаналізоване в рамках цього дослідження, не містить юридичного визначення та конкретної вказівки на те, які функції з адміністрації праці є функціями з інспекції праці, й не покладає на інспекторів праці жодних конкретних функцій з інспекції праці.

Незважаючи на те, що Держпраці слугує центральним органом із питань інспекції праці в Україні, вона також очолює роботу з виконання інших завдань у галузі адміністрації праці, які не охоплені Конвенціями МОП №№ 81 і 129, і, крім того, відповідає за виконання інших функцій, котрі навіть не відносяться до функцій з адміністрації праці, передбачених у Конвенції МОП № 150²⁰. Виходячи з цього та враховуючи органічний характер Положення про Держпраці, доцільно чітко вказати в ньому, які саме функції з адміністрації праці, покладені на Держпраці, віднесені до функцій з інспекції праці.

Крім того, оскільки законодавство України з питань інспекції праці, як правило, покладає функції з адміністрації праці (включно з функціями з інспекціями праці) на Держпраці, не зазначаючи, хто у Держпраці відповідає за їхнє виконання, то не ясно, чи покладені ці функції на інспекторів праці або ж на інших державних службовців, працюючих у Держпраці, як уже згадувалося у попередніх звітах (МОП, 2015b).

Як уже зазначалося, конвенції про інспекцію праці не виключають можливості покладення на інспекторів праці законодавством або національною практикою інших завдань зі сприяння на додаток до тих, що передбачені їхніми основними обов'язками. Проте, слід наголосити, що їхні основні обов'язки є складними та потребують часу, ресурсів, підготовки та значної свободи дій та пересування. Враховуючи це, слід чітко зазначити, які функції покладаються на інспекторів праці – пам'ятаючи про те, що інші обов'язки, доручені інспекторам праці, не повинні перешкоджати ефективному виконанню їхніх основних обов'язків із необхідним авторитетом та неупередженістю – і які завдання доручаються іншим державним службовцям, працюючим у Держпраці (МОП, 2015b).

У цьому відношенні, як уже згадувалося, КЕЗКР наголосив (КЕЗКР, 2006), що якщо інспекторам праці доручають інші функції, то це не повинно перешкоджати ефективному виконанню їхніх основних обов'язків або завдавати будь-яким чином шкоди авторитетові чи неупередженості, які потрібні інспекторам у їхніх стосунках з роботодавцями і працівниками (ч. 2 ст. 3 Конвенції № 81 та ч. 3 ст. 6 Конвенції № 129). Нещодавно, у рамках обговорення в індивідуальному порядку ситуації з застосуванням Україною Конвенцій №№ 81 і 129, що мало місце у Комітеті з застосування норм (КЗН), останній *«закликав Уряд України «забезпечити, щоб інші функції, покладені на інспекторів праці, не перешкоджали виконанню їхніх основних обов'язків і не впливали негативно на якість інспекції праці»* (КЗН, 2017).

²⁰ Як ми вже бачили, Держпраці має широке коло юридичних повноважень, зокрема в сферах безпеки промислового виробництва і ринкового нагляду, нагляду за технічним обладнанням і продукцією, що виводиться на ринок. Крім того, на неї покладено декілька суто адміністративних завдань (як, наприклад, видача дозволів на експлуатацію, погодження внутрішніх нормативних актів підприємств і організацій, видача дозволів на реалізацію водогрійних котлів та іншого устаткування підвищеної небезпеки, видача обов'язкових ліцензій на використання радіоактивних речовин).

Крім того, розглянуте законодавство доручає функції з інспекції праці тільки «посадовим особам Держпраці» або «посадовим особам органів державного нагляду (контролю)», не згадуючи конкретно інспекторів праці²¹.

Наприклад, у Законі від 5 квітня 2007 р. № 877-V, у статті, де визначаються процедури здійснення і реєстрації заходів державного нагляду (контролю) органами державного нагляду (контролю), зазначено тільки повноваження «посадових осіб» органів державного нагляду (контролю), без конкретної згадки про інспекторів праці. Закон «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII, з іншого боку, визначаючи додаткові юридичні повноваження і права щодо державного нагляду за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з охорони праці, наділяє «посадових осіб» Держпраці, а не її інспекторів праці особливими повноваженнями, правами і обов'язками, які зазвичай надаються тільки інспекторам праці. Більше того, Закон «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2 березня 2000 р. № 1533-III також уповноважує посадових осіб Держпраці, а не конкретно її інспекторів праці вживати заходів відповідно до законодавства у випадку порушень прав застрахованих осіб.

У цьому відношенні слід підкреслити, що під «посадовими особами» в більшості країн розуміють адміністративний, загальний та інший персонал, що не займається інспекційною діяльністю.

«Інспектори праці», з іншого боку, - це окрема професійна категорія державних службовців, які через специфічні проблеми, з якими вони стикаються під час виконання своїх складних обов'язків та функцій (зокрема спроби перешкоджання, небажаний вплив і корупція), і для забезпечення своїх знань, авторитету і незалежності від небажаного зовнішнього впливу:

- 1) мають потрібну кваліфікацію та необхідну підготовку для здійснення функцій з інспекції праці (ст. 7 Конвенції № 81 та ст. 9 Конвенції № 129);
- 2) користуються належним статусом і умовами роботи (а саме щодо оплати праці, допомог і кар'єрних перспектив), які забезпечують стабільність їхньої посади і роблять їх незалежними від будь-яких змін в уряді чи будь-якого небажаного зовнішнього впливу (ст. 6 Конвенції № 81 та ст. 8 Конвенції № 129);
- 3) мають необхідні та достатні повноваження на інспектування і контроль (ст. 12, 13 і 17 Конвенції № 81 і ст. 16, 18, 22 і 23 Конвенції № 129);
- 4) підпадають під дію ряду особливих зобов'язань і правил щодо несумісності певних дій з їхнім статусом (ст. 15 Конвенції № 81 і ст. 20 Конвенції № 129).

Отже, у законодавстві та практиці слід забезпечити, щоб право здійснювати інспекційні відвідування мали тільки інспектори праці й щоб ця функція не доручалася іншим працівникам, які не відповідають вищенаведеним вимогам, передбаченим у Конвенціях МОП №№ 81 і 129 про інспекцію праці (МОП, 1947, 1969).

Зокрема, у Положенні про Держпраці (або, в ідеалі, у спеціальному та конкретному «Положенні про інспекцію праці», яке слід розробити та затвердити – див. нижче) слід зазначити, які функції Держпраці з інспекції праці повинні виконуватися тільки інспекторами праці, ураховуючи особливі вимоги (наприклад, кваліфікацію та підготовку), професійний статус, умови роботи (тобто оплата праці, допомоги та кар'єрні

²¹ Єдиним винятком є Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, затверджений постановою КМУ від 26 квітня 2017 р. № 295, у якому зазначено: «Державний контроль за додержанням законодавства про працю здійснюється у формі проведення інспекційних відвідувань та невідвізних інспектувань інспекторами праці».

перспективи), повноваження, обов'язки та відповідальність, що юридично і традиційно покладаються на інспекторів праці.

У вищезгаданому Положенні про інспекцію праці, розробити та затвердити яке настійно рекомендується, має бути визначено, серед інших аспектів, таке:

- 1) мета;
- 2) визначення системи інспекції праці та сфера її діяльності;
- 3) принципи діяльності системи інспекції праці;
- 4) співробітництво з іншими суб'єктами;
- 5) правова компетенція та види діяльності інспекції праці, а також визначення видів діяльності, які повинні виконуватися виключно інспекторами праці;
- 6) процедура інспектування (інспекційний захід; узгодження процедур; механізми проведення інспекційних заходів; форми інспекційних заходів; інспекційні відвідування; реєстрація інспекційних відвідувань; інформаційний захід; санкція; завершення процедури інспектування; інспекційний процес; комунікація та повідомлення про інспекційні заходи тощо);
- 7) повноваження інспектора праці;
- 8) кадрові ресурси (професійний статус, керівники з інспекційними повноваженнями, обов'язки, кодекс поведінки, несумісність і перешкоди, постійна готовність, обов'язок відпрацювати певний термін після прийняття на роботу, підготовка, страхування цивільної відповідальності, підтримка у судових розглядах тощо).

На додаток до вищезгаданого «Положення про інспекцію праці» слід також розглянути питання про розробку і затвердження «Положення про кар'єру інспектора праці» (або передбачити його у розділі щодо кадрових ресурсів вищезгаданого Положення про інспекцію праці), у якому слід передбачити законодавче визначення професії інспектора праці та висвітлити, зокрема, такі аспекти:

- 1) запровадження і опис професії інспектора праці;
- 2) визначення різних професійних категорій, видів діяльності, функцій, відповідної оплати праці й додаткових умов праці;
- 3) вимоги та правила стосовно підвищення та просування по службі;
- 4) визначення вимог для зайняття посади інспектора праці, зокрема стосовно встановлення порядку добору та зарахування на обов'язкове стажування, успішне проходження котрого є необхідною умовою доступу до кар'єри інспектора праці (вимоги, процедури добору, правила проходження стажування, опис теоретичного і практичного етапів стажування, предмети початкової теоретичної та практичної підготовки, критерії та методики оцінювання стажистів та ін.);
- 5) неперервне навчання інспекторів праці;
- 6) географічна мобільність;
- 7) функціональна мобільність;
- 8) оцінювання ефективності роботи;
- 9) повноваження;
- 10) обов'язки та дисциплінарні правила.

У вищезазначеному «Положенні про кар'єру інспектора» праці слід також розглянути питання про реформування існуючих категорій інспекторів праці з урахуванням, зокрема, вже згаданого вище дефіциту кадрових, фінансових і матеріальних ресурсів у Держпраці (КЕЗКР, 2017b, 2018; МОП, 2015b) та необхідності підвищення її ефективності, дієвості та переваг потенційного синергетичного ефекту, з одночасним зменшенням контекстних витрат підприємств.

Наразі українська інспекція праці складається з трьох різних категорій інспекторів праці, кожна з яких відповідає за конкретний напрямок діяльності:

- 1) державні інспектори праці – займаються переважно питаннями, пов'язаними з зайнятістю, загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням тощо;
- 2) державні інспектори з охорони праці – зосереджують увагу переважно на питаннях охорони праці, як-от дозволи на виконання робіт підвищеної безпеки та на експлуатацію машин, механізмів, устаткування підвищеної безпеки; безпечні роботи умови праці на підприємствах; професійне навчання і підвищення кваліфікації; пільги та компенсації за важкі та шкідливі умови праці; служби охорони праці; фінансування охорони праці тощо;
- 3) державні інспектори з гігієни праці – займаються, зокрема, заходами щодо запобігання професійним захворюванням; запобіжними заходами, спрямованими на профілактику і збереження здоров'я працівників; обов'язковими медичними оглядами; засобами колективного і індивідуального захисту тощо.

Ураховуючи дефіцит інспекторів праці, складнощі з їх набором та переваги, що можуть бути забезпечені шляхом застосування більш цілісного та комплексного підходу до діяльності інспекції праці, слід розглянути можливість об'єднання цих трьох категорій інспекторів праці в одну, загальну категорію. У цій категорії були б зосереджені компетенції інспекторів існуючих трьох категорій, що не заважало б за потреби створювати більш спеціалізовані групи для роботи з особливими явищами або складнішими сферами (як, наприклад, незадекларована праця, біологічні ризики, хімічні ризики, ризики іонізуючого випромінювання тощо)²².

Це вимагало б, однак, проведення загального базового навчання, що охоплює всі предмети й нормативні акти у сфері БГП і трудових відносин, що входять до компетенції інспекторів праці, а також гармонізації їхніх дій та процедур під час інспекційної діяльності.

У цілому це могло б сприяти:

- 1) усуненню існуючого дефіциту чисельності та навичок інспекторів праці;
- 2) підвищенню рівня охоплення території України інспекторами праці;
- 3) покращенню ефективності та дієвості системи інспекції праці;
- 4) прийняттю більш цілісної та комплексної методики інспекції праці;
- 5) реалізації вигід від синергетичного ефекту, що виникає завдяки їхній інтеграції;
- 6) активізації передачі ноу-хау, знань і передової практики між інспекторами праці;
- 7) підвищенню рівня гармонізації дій та процедур інспекційної діяльності, а також їхньої прогнозованості;
- 8) зведенню до мінімуму кількості, часу та ресурсів, потрібних для проведення різних інспекційних відвідувань (оскільки кожний із «нових» інспекторів праці зможе

²² Як це зроблено, наприклад, в інспекціях праці деяких країн ЄС, зокрема у Франції, Італії, Латвії, Польщі, Португалії, Румунії та Іспанії.

проводити необхідні перевірки на підприємстві за всіма трьома напрямками за одне відвідування, а не так як зараз, коли для досягнення такого ж результату потрібно провести три окремих відвідування);

- 9) зменшенню контекстних витрат і руйнівного впливу відвідувань суб'єктів господарювання інспекторами праці.

5. ПОВНОВАЖЕННЯ ІНСПЕКТОРІВ ПРАЦІ

Головна проблема системи інспекції праці в Україні, однак, полягає у відсутності в українських інспекторів праці необхідних повноважень, що не дозволяє їм ефективно виконувати свої функції й, отже, поліпшувати умови праці, БГП і стан підприємств в Україні.

З метою забезпечити, щоб інспектори праці при виконанні своїх функцій та здійсненні своїх повноважень могли ефективно вирішувати свою головну задачу, що полягає у поліпшенні умов праці, Конвенції МОП №№ 81 і 129 про інспекцію праці²³ (МОП, 1947, 1969) надають інспекторам праці необхідні повноваження.

Зокрема, стаття 12 Конвенції МОП № 81 і стаття 16 Конвенції МОП № 129 передбачають, що інспектори праці, забезпечені документами, що засвідчують їхні повноваження, мають право (МОП, 1947, 1969):

- 1) *«безперешкодного проходу без попереднього повідомлення і в будь-яку годину доби на будь-яке підприємство, яке підпадає під контроль інспекції»;*
- 2) *входити вдень у всі будинки, що їх вони мають достатні підстави вважати за такі, що підпадають під контроль інспекції»;*
- 3) *здійснювати будь-які перевірки, контроль і розслідування, котрі вони можуть вважати потрібними, щоб упевнитися в тому, що законодавчі положення ефективно виконуються, і зокрема:*
 - a) *наодинці або в присутності свідків ставити запитання роботодавцеві або персоналу підприємства щодо всіх галузей, котрі торкаються застосування законодавчих положень»;*
 - b) *вимагати ознайомлення з будь-якими книгами, реєстрами або документами, ведення яких приписано законодавством з питань умов праці, з метою перевірки їхньої відповідності до законодавчих положень і зняття з них копії або витягів з окремих місць»;*
 - c) *вимагати вивішування об'яв, як це передбачено законодавчими положеннями»;*
 - d) *вилучати або брати з собою для аналізу зразки використовуваних або оброблюваних матеріалів і речовин, за умови повідомлення роботодавців або їхніх представників про те, що матеріали або речовини були вилучені та винесені з цією метою».*

Крім того, стаття 12 Конвенції МОП № 81 і стаття 16 Конвенції МОП № 129 передбачають, що *«у разі інспекційного відвідання інспектор повідомляє про свою присутність роботодавця або його представника, якщо тільки він не вважатиме, що таке повідомлення може завдавати шкоди ефективності контролю».*

Незважаючи на вищевикладене й всупереч частині першій ст. 9 Конституції України²⁴ та частині другій ст. 3 Закону «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII²⁵, Закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської

²³ Обидві конвенції були ратифіковані Україною 8 вересня 2004 г. відповідно законами №№ 1985-IV і 1986-IV.

²⁴ Перший абзац ст. 9 Конституції України передбачає, що «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України».

²⁵ Другий абзац ст. 3 Закону від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII передбачає, що якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені законодавством України про охорону праці, застосовуються норми міжнародного договору.

діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V (останні зміни внесені Законом України № 2042-VIII від 18 травня 2017 р.) і Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, затверджений постановою КМУ від 26 квітня 2017 р. № 295, встановлюють жорсткі обмеження на функції і повноваження українських інспекторів праці.

Зокрема, як з занепокоєнням зазначив КЕЗКР (2017а, 2017б, 2018), *«Закон від 1 січня 2017 р. № 877 щодо основних засад державного нагляду і контролю у сфері господарської діяльності (що поширюється на цілий ряд інспекційних органів, включно зі службами інспекції праці) та постанова КМУ від 26 квітня 2017 р. № 295 щодо порядку державного контролю і державного нагляду за додержанням законодавства про працю (що застосовує ст. 259 Кодексу законів про працю та ст. 34 закону про органи самоврядування) передбачають деякі обмеження повноважень інспекторів праці, зокрема щодо проведення інспекторами праці перевірок за власною ініціативою без попереднього повідомлення (ст. 5 постанови № 295 і ст. 5(4) Закону № 877), частоти проведення інспекційних відвідувань (ст. 5(1) Закону № 877) та дискреційних повноважень інспекторів праці на ініціювання негайного судового розгляду без попереднього попередження (ст. 27 і 28 постанови № 295)».*

«У цьому контексті Комітет відзначає також, що, за повідомленням ФПУ, у липні 2017 р. Парламент прийняв у першому читанні законопроект № 6489 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання надмірному тиску на суб'єктів господарювання заходів державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, згідно з яким проведення позапланових інспекційних відвідувань є адміністративним правопорушенням» (КЕЗКР, 2017а, 2017б, 2018).

Ураховуючи вищевикладене, з метою забезпечити, щоб такі обмеження не застосовувалися, КЗЕКР (2017а, 2017б, 2018) *«закликає Уряд ужити необхідних заходів для того, щоб Закон від 1 січня 2017 р. № 877 і постанова КМУ від 26 квітня 2017 р. № 295 були приведені у відповідність до ст. 12(1)(а) та (b), 16 та 17 Конвенції № 81 і ст. 16(1)(а) та (b), 21 та 22 Конвенції № 129, а також забезпечити, щоб додаткові обмеження не встановлювалися. Комітет також нагадує Урядові, що з цією метою він може, як і раніше, користуватися технічною допомогою МОП».*

По суті, Закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V²⁶ накладає жорсткі обмеження на функції і повноваження інспекторів праці, що не дає їм змоги ефективно виконувати свої обов'язки.

Наприклад, відповідно до вищезгаданого закону:

- 1) державний нагляд (контроль) здійснюється за місцем провадження господарської діяльності суб'єкта господарювання або його відокремлених підрозділів, або у приміщенні органу державного нагляду (контролю) у випадках, передбачених законом (ч. 1 ст. 4);
- 2) у разі якщо суб'єкт господарювання на відповідний плановий період включений до планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) одночасно кількох органів державного нагляду (контролю), відповідні планові заходи здійснюються

²⁶ Цей Закон визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

органами державного нагляду (контролю) комплексно - одночасно всіма органами державного нагляду (контролю) (ч. 2 ст. 4);

- 3) планові та позапланові заходи здійснюються в робочий час суб'єкта господарювання, встановлений його правилами внутрішнього трудового розпорядку (ч. 3 ст. 4);
- 4) виробництво (виготовлення) або реалізація продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання можуть бути зупинені повністю або частково виключно за рішенням суду. Крім того, відновлення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання після призупинення можливе з моменту отримання органом державного нагляду (контролю), який ініціював призупинення, повідомлення суб'єкта господарювання про усунення ним усіх встановлених судом порушень (ч. 5 ст. 4);
- 5) органи державного нагляду (контролю) та суб'єкти господарювання мають право фіксувати процес здійснення планового або позапланового заходу чи кожен окрему дію засобами аудіо- та відеотехніки, не перешкоджаючи здійсненню такого заходу (ч. 8 ст. 4);
- 6) невиконання приписів, розпоряджень та інших розпорядчих документів органу державного нагляду (контролю) тягне за собою застосування штрафних санкцій до суб'єкта господарювання згідно із законом (ч. 9 ст. 4);
- 7) під час проведення заходів державного нагляду (контролю) не допускається вилучення у суб'єктів господарювання оригіналів їхніх фінансово-господарських, бухгалтерських та інших документів, а також комп'ютерів, їх частин, крім випадків, передбачених кримінальним процесуальним законодавством (ч. 10 ст. 4);
- 8) плановий чи позаплановий захід щодо суб'єкта господарювання - юридичної особи має здійснюватися у присутності керівника або особи, уповноваженої керівником. Плановий чи позаплановий захід щодо фізичної особи - підприємця має здійснюватися за його присутності або за присутності уповноваженої ним особи (ч. 11 ст. 4);
- 9) при здійсненні заходів державного нагляду (контролю) посадові особи органів державного нагляду (контролю) зобов'язані використовувати виключно уніфіковані форми актів (ч. 15 ст. 4). На сьогодні, при здійсненні заходів державного нагляду (контролю) у сфері охорони та гігієни праці державними інспекторами Держпраці використовується уніфікована форма Акту перевірки суб'єкта господарювання (виробничого об'єкта), затверджена наказом Міністерства надзвичайних ситуацій України від 11.08.2011 № 826, зареєстрована в Мін'юсті 27.12.2011 за № 1531/20269;
- 10) планові заходи здійснюються відповідно до річних планів, що затверджуються органом державного нагляду (контролю) не пізніше 1 грудня року, що передуює плановому. Внесення змін до річних планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) не допускається. Протягом планового періоду здійснення більш як одного планового заходу державного нагляду (контролю) щодо одного суб'єкта господарювання одним і тим самим органом державного нагляду (контролю) не допускається (ч. 1 ст. 5);
- 11) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності (ДРС), розробляє Методику розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської

діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також розробляється методологія підготовки стандартизованих форм звітності, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю). Згідно з цією методикою, всі суб'єкти господарювання, що підлягають нагляду (контролю), належать до одного з трьох ступенів ризику: високий, середній або незначний. Залежно від ступеня ризику орган державного нагляду (контролю) визначає перелік питань для здійснення планових заходів, що затверджується наказом такого органу. Планові заходи державного нагляду (контролю) здійснюються органом державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання, яка віднесена: до високого ступеня ризику - не частіше одного разу на два роки; до середнього ступеня ризику - не частіше одного разу на три роки; до незначного ступеня ризику - не частіше одного разу на п'ять років (ч. 2 ст. 5);

- 12) органи державного нагляду (контролю) здійснюють планові заходи з державного нагляду (контролю) за умови письмового повідомлення суб'єкта господарювання про проведення планового заходу не пізніш як за десять днів до дня здійснення цього заходу (ч. 4 ст. 5);
- 13) строк здійснення планового заходу не може перевищувати десяти робочих днів, а щодо суб'єктів мікро-, малого підприємництва - п'яти робочих днів; продовження строку здійснення планового заходу не допускається; сумарна тривалість усіх планових заходів, що здійснюються органами державного нагляду (контролю) протягом календарного року щодо суб'єкта господарювання (комплексного планового заходу), не може перевищувати тридцяти робочих днів, а щодо суб'єктів мікро-, малого підприємництва - п'ятнадцяти робочих днів (ч. 5 ст. 5);
- 14) підстави для проведення позапланових заходів з державного нагляду (контролю) визначаються законом; проведення позапланових заходів з інших підстав, крім передбачених статтею 6, забороняється (ч. 2 ст. 6);
- 15) строк здійснення позапланового заходу не може перевищувати десяти робочих днів, а щодо суб'єктів малого підприємництва - двох робочих днів (ч. 4 ст. 6);
- 16) для здійснення планового або позапланового заходу орган державного нагляду (контролю) видає наказ. На підставі наказу оформляється посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю), яке підписується керівником органу державного нагляду або його заступником. Посвідчення (направлення) є чинним лише протягом зазначеного в ньому строку здійснення заходу. Перед початком здійснення заходу посадові особи органу державного нагляду (контролю) зобов'язані пред'явити керівнику суб'єкта господарювання - юридичної особи, її відокремленого підрозділу або уповноваженій ним особі (фізичній особі - підприємцю або уповноваженій ним особі) посвідчення та службове посвідчення, що засвідчує посадову особу органу державного нагляду (контролю), і надати суб'єкту господарювання копію посвідчення. Посадова особа органу державного нагляду (контролю) без посвідчення на здійснення заходу та службового посвідчення не має права здійснювати державний нагляд (контроль) суб'єкта господарювання. Суб'єкт господарювання має право не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення заходу, якщо вони не пред'явили документів, передбачених цією статтею (ч. 1-5 ст. 7);
- 17) у разі виконання в повному обсязі та у встановлений строк припису, розпорядження, рішення, іншого розпорядчого документа про усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу нагляду (контролю), фінансові та

адміністративні санкції, заходи реагування до суб'єкта господарювання, його посадових осіб не застосовуються (ч. 11 ст. 7);

18)

19) суб'єкти господарювання мають право не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення державного нагляду (контролю) (ст. 10), якщо:

- a) державний нагляд (контроль) здійснюється з порушенням передбачених законом вимог щодо періодичності проведення таких заходів;
- b) посадова особа органу державного нагляду (контролю) не надала копії посвідчення або службового посвідчення або якщо надані документи не відповідають вимогам;
- c) суб'єкт господарювання не одержав повідомлення про здійснення планового заходу державного нагляду (контролю) у вищезазначеному порядку;
- d) посадова особа органу державного нагляду (контролю) не внесла запис про здійснення заходу державного нагляду (контролю) до журналу реєстрації заходів державного нагляду (контролю) (за наявності такого журналу в суб'єкта господарювання);
- e) тривалість планового заходу державного нагляду (контролю) або сумарна тривалість таких заходів протягом року перевищує вищезгадану граничну тривалість;
- f) тривалість позапланового заходу державного нагляду (контролю) перевищує вищезгадану граничну тривалість;
- g) орган державного нагляду (контролю) здійснює повторний позаплановий захід державного нагляду (контролю) за тим самим фактом (фактами), що був (були) підставою для проведеного позапланового заходу державного нагляду (контролю);
- h) органом державного нагляду (контролю) не була затверджена та оприлюднена на власному офіційному веб-сайті уніфікована форма акту, в якій передбачається перелік питань залежно від ступеня ризику;
- i) у передбачених законом випадках посадові особи не надали копію погодження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, або відповідного державного колегіального органу на здійснення позапланового заходу державного нагляду (контролю);

20) Крім того, суб'єкти господарювання мають право вимагати припинення здійснення заходу державного нагляду (контролю) у разі (ст. 10):

- a) перевищення посадовою особою органу державного нагляду (контролю) визначеного вище максимального строку здійснення такого заходу;
- b) використання посадовими особами органу державного нагляду (контролю) неуніфікованих форм актів;
- c) з'ясування посадовими особами під час здійснення позапланового заходу державного нагляду (контролю) питань, інших ніж ті, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення такого заходу;

- 21) якщо не затверджені критерії розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику їх господарської діяльності, періодичність проведення планових заходів та перелік питань для їх здійснення, то такі суб'єкти господарювання вважаються суб'єктами господарювання з незначним ступенем ризику та підлягають державному нагляду (контролю) не частіше одного разу на п'ять років (ст. 22 ч. 3).

Зі свого боку Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю²⁷, затверджений постановою КМУ від 26 квітня 2017 р. № 295, також встановлює певні істотні обмеження на функції і повноваження інспекторів праці, що заважає їм ефективно виконувати свої обов'язки.

Зокрема, цим Порядком передбачено таке:

- 1) Інспекційні відвідування можуть проводитися тільки на таких підставах:
 - a) за зверненням працівника про порушення стосовно нього законодавства про працю;
 - b) за зверненням фізичної особи, стосовно якої порушено правила оформлення трудових відносин;
 - c) за рішенням керівника органу контролю про проведення інспекційних відвідувань з питань виявлення неоформлених трудових відносин, прийнятим за результатами аналізу інформації, зібраної з джерел, зазначених вище і далі;
 - d) за рішенням суду, повідомленням правоохоронних органів про порушення законодавства про працю;
 - e) за повідомленням посадових осіб інших органів, які здійснюють державний нагляд (контроль), про виявлені порушення законодавства про працю;
 - f) за інформацією:
 - i) Державної служби статистики та її територіальних органів (про наявність заборгованості з виплати заробітної плати);
 - ii) Державної фіскальної служби та її територіальних органів про: невідповідність кількості працівників роботодавця обсягам виробництва (виконаних робіт, наданих послуг) до середніх показників за відповідним видом економічної діяльності; факти порушення законодавства про працю, виявлені у ході здійснення контрольних повноважень; факти провадження господарської діяльності без державної реєстрації у порядку, встановленому законом; роботодавців, що мають заборгованість із сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у розмірі, що перевищує мінімальний страховий внесок за кожного працівника;

²⁷ Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю визначає процедуру здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю (з питань своєчасної та у повному обсязі оплати праці, додержання мінімальних гарантій в оплаті праці, оформлення трудових відносин) роботодавцями та агентствами зайнятості шляхом проведення інспекційних відвідувань та невідвізних інспектувань інспекторами праці Держпраці (та її територіальних органів) та виконавчих органів міських рад міст обласного значення і сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад.

- iii) Пенсійного фонду України та його територіальних органів про: роботодавців, які нараховують заробітну плату менше мінімальної; роботодавців, у яких стосовно працівників відсутнє повідомлення про прийняття на роботу; роботодавців, у яких протягом місяця кількість працівників, що працюють на умовах неповного робочого часу, збільшилась на 20 і більше відсотків; працівників, які виконують роботи (надають послуги) за цивільно-правовими договорами в одного роботодавця більше року; роботодавців, у яких стосовно працівників відсутні нарахування заробітної плати у звітному місяці; роботодавців, у яких 30 і більше відсотків працівників працюють на умовах цивільно-правових договорів; роботодавців з чисельністю 20 і більше працівників, у яких протягом місяця відбулося скорочення на 10 і більше відсотків працівників;
 - iv) профспілкових органів про порушення прав працівників, які є членами профспілки, виявлених в ході здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю. Звернення фізичних осіб, стосовно яких порушено правила оформлення трудових відносин, працівників і роботодавців може бути подане через уповноваженого представника.
- 2) Для участі в інспекційних відвідуваннях можуть залучатися (за згодою керівника об'єкта відвідування або іншої уповноваженої ним посадової особи) представники профспілкових організацій та об'єднань профспілок, члени яких працюють в об'єкта відвідування.
 - 3) Інспекційне відвідування або рішення інспектора праці про відвідування роботодавця, підлягає реєстрації Держпраці чи її територіальним органом до початку його проведення.
 - 4) Про проведення інспекційного відвідування інспектор праці повідомляє об'єкту відвідування або уповноваженій ним посадовій особі. Про проведення інспекційного відвідування з питань виявлення неоформлених трудових відносин інспектор праці повідомляє об'єкту відвідування або уповноваженій ним посадовій особі, якщо тільки він не вважатиме, що таке повідомлення може завдати шкоди інспекційному відвідуванню.
 - 5) У разі наявності порушень вимог законодавства про працю, зафіксованих актом інспекційного відвідування або актом невиїзного інспектування, після розгляду зауважень об'єкта відвідування (у разі їх надходження) інспектор праці проводить аналіз матеріалів інспекційного відвідування або невиїзного інспектування, за результатами якого вносить припис та/або вживає заходів до притягнення винної у допущенні порушень посадової особи до встановленої законом відповідальності.
 - 6) У разі виконання припису в установлений у ньому строк заходи щодо притягнення об'єкта відвідування та його посадових осіб до відповідальності не вживаються.

Таким чином, статті 4-7, 10 і 22 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 05.04.2007 р. та пункти 5-8, 27 і 28 «Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю»²⁸ встановлюють жорсткі обмеження на функції і повноваження інспекторів праці, таким чином знижуючи ефективність української системи інспекції праці.

²⁸ Затверджений постановою КМУ № 295 від 26 квітня 2017 р.

Отже, українські інспектори праці не мають деяких з основних повноважень, передбачених у Конвенціях МОП №№ 81 і 129, які їм потрібні для ефективного виконання своїх посадових обов'язків. Зокрема, згідно з вищезгаданими законами, українські інспектори праці не можуть:

- 1) проводити інспекційні відвідування без попереднього виконання встановлених вимог (наприклад, видачі відповідного наказу, наявності потрібного посвідчення та реєстрації інспекційного відвідування у системі) або інспекційні відвідування, обсяг яких виходить за межі встановленого такими документами, а також проводити незаплановані інспекційні відвідування на підставах, які не вважаються юридично чинними для обґрунтування незапланованого інспекційного відвідування;
- 2) проводити інспекційні відвідування будь-якого підприємства без попереднього повідомлення, що знижує ефективність їхньої роботи;
- 3) проводити інспекційні відвідування у будь-яку годину доби; відвідування повинні проводитися тільки у «робочий час» (навіть якщо працівники працюють у «неробочий час»);
- 4) проводити інспекційні відвідування за відсутності роботодавця чи його представника;
- 5) проводити інспекційні відвідування з тією регулярністю та в тому обсязі, які вони вважають необхідними, а також коригувати обсяг і регулярність відвідувань відповідно до ситуації, що існує на підприємстві, та з урахуванням потреби у наступних контрольних відвідуваннях для забезпечення стабільного дотримання вимог;
- 6) накладати санкції за виявлені порушення, навіть якщо роботодавці виконують вимоги припису щодо вжиття заходів, що ослаблює стримуючий ефект їхніх втручань;
- 7) контролювати, заохочувати і забезпечувати дотримання вимог у роботодавців, які не зареєстровані й у яких часто виявляються більш високі рівні недотримання (причому не лише вимог щодо незадекларованої праці, а й нормативних актів із БГП і трудових відносин);
- 8) припиняти роботу навіть у випадку неминучої загрози здоров'ю чи безпеці працівників.

Крім того, пункт 7 «Порядку здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про працю»²⁹ передбачає, що за згодою керівника об'єкта відвідування або іншої уповноваженої ним посадової особи для участі в інспекційних відвідуваннях можуть залучатися представники профспілкових організацій та об'єднань профспілок, члени яких працюють в об'єкта відвідування, а також представники організацій роботодавців.

Важливо підкреслити, однак, що, як уже згадувалося вище, інспекційні відвідування повинні проводитися тільки інспекторами праці, спеціальна кваліфікація, підготовка, професійний статус, умови праці та повноваження яких забезпечують їхню незалежність і неупередженість. Це не відкидає обов'язок інспектора праці інформувати роботодавця, працівників та їхніх представників і співпрацювати з ними (до, під час або після інспекційних відвідувань, залежно від того, що інспектор праці вважає більш

²⁹ Там само.

доречним, ураховуючи цілі відвідування) та не перешкоджає інспектору праці звертатися до роботодавця, працівників або їхніх представників із пропозицією взяти участь у конкретному інспекційному відвідуванні (або у його частині).

Головне завдання полягає в тому, щоб забезпечити незалежність і неупередженість інспекторів праці (ст. 6 Конвенції № 81 і ст. 8 Конвенції № 129) та виконання ними своїх повноважень щодо здійснення перевірок і контролю, включно з правом наодинці або в присутності свідків ставити запитання роботодавцеві або персоналу підприємства щодо всіх питань, котрі торкаються застосування законодавчих положень (і захисту приватного характеру та конфіденційності таких процедур), проведення за власною ініціативою перевірки на будь-якому підприємстві, яке підпадає під контроль інспекції, та рішення щодо вжиття заходів для захисту працівників або порушення судового провадження (ст. 12, 13 і 17 Конвенції № 81 та ст. 16, 18, 22 і 23 Конвенції № 129).

З іншого боку, положення, згідно з якими проведення інспекційних відвідувань обмежуються:

- певними підставами та причинами, перерахованими у законодавстві;
- певними ситуаціями, в яких має місце звернення (з зазначенням можливих порушень);
- рядом попередніх вимог (наприклад, щодо наявності відповідного наказу на проведення перевірки та посвідчення, що уповноважує інспектора проводити перевірку, з зазначенням обсягу перевірки, а також реєстрації у системі);
- обсягом, передбаченим у наказі/посвідченні;
- максимальною тривалістю (передбаченою у законодавстві);
- максимальною річною тривалістю інспекційних відвідувань (передбаченою у законі);
- фактами, які раніше не були предметом інспекційного відвідування;

становлять значні перешкоди для виконання інспекторами праці своїх обов'язків, зокрема для регулярного проведення превентивних і проактивних (на відміну від реактивних, оснований на скаргах), а також контрольних інспекційних відвідувань, які зазвичай складають велику частку роботи інспекції праці з забезпечення ефективного контролю і достатнього охоплення підприємств.

Вони також обмежують дію принципу вільної ініціативи інспектора праці й накладають жорсткі обмеження на їхні повноваження, зокрема на їхнє право безперешкодно проходити без попереднього повідомлення і в будь-яку годину доби на будь-яке підприємство, що підлягає перевірці, право проводити інспекції на підприємствах так часто і так ретельно, як це потрібно для забезпечення ефективного застосування відповідних законодавчих положень, та право негайно піддавати судовому переслідуванню без попереднього повідомлення осіб, які порушують законодавчі положення або ухиляються від дотримання таких положень, виконання яких покладено на інспекторів праці (відповідно до ст. 12(1), 16 і 17 Конвенції МОП № 81 та ст. 16(1), 21 і 22 Конвенції МОП № 129).

У цьому відношенні варто згадати, що, як зазначив КЕЗКР (2006)³⁰, *«різні обмеження, встановлені у законі чи практиці на право інспекторів проходити на підприємства,*

³⁰ Стосовно введення обмежень на проведення інспекційних відвідувань, як-от встановлення максимальної кількості інспекційних відвідувань за певний період часу або мораторію на проведення інспекційних візитів упродовж певного

можуть лише стати на заваді досягненню цілей інспекції праці, визначених у вищезгаданих правових актах. Отже, Комітет із жалем зазначає, що такі обмеження не відповідають положенням Конвенцій, і закликає уряди зацікавлених країн ужити необхідних заходів для усунення цих обмежень у законі й на практиці».

Обмеження, згідно з яким інспекційні відвідування можуть проводитися тільки у «робочий час», знижує ефективність і ослаблює стримуючий ефект інспекційних відвідувань та повноважень інспекторів, передбачених у ст. 12(1) (а) та (b) Конвенції МОП № 81 і ст. 16(1) (а) та (b) Конвенції МОП № 129. Воно також заважає виконанню інспекторами праці своїх обов'язків щодо контролю і забезпечення дотримання законодавчих положень, особливо тих, що стосуються робочого часу і незадекларованої праці, тому що саме ці положення, як правило, порушуються не у «робочий час» (наприклад, до початку або після закінчення робочого часу в робочі дні, а також упродовж вихідних та святкових днів).

Це саме слід сказати про обмеження, згідно з яким інспекційні відвідування можуть здійснюватися тільки у присутності роботодавця чи його представника. Це становить дуже серйозну перешкоду для виконання обов'язків інспектора праці, заважаючи проводити інспекції за відсутності цих осіб. Більше того, це обмеження може заохочувати роботодавця та його представника залишати підприємство, з єдиною метою уникнути проведення його інспекційних перевірок.

Крім того, хоча попереднє повідомлення про інспекційні відвідування у деяких випадках на практиці може бути виправданою вимогою (особливо якщо характер діяльності перешкоджає доступі, наприклад, у аеропортах, портах, на військових об'єктах тощо), встановлена у законодавстві вимога про надання такого попереднього повідомлення, як здається, у більшості випадків суперечить принципу проведення інспекційних відвідувань без попереднього повідомлення і є обмеженням повноважень, передбачених у ст. 12(1) Конвенції № 81 і ст. 16(1) Конвенції № 129, як зазначила МОП (2015a). По суті, як зауважив КЕЗКР (2006), *«те, що ці правові акти передбачають надання інспекторам права проходити на підприємства без попереднього повідомлення, не означає, що у випадках, коли інспектор вважає за корисне чи необхідне, роботодавець або його представник не може бути поінформований про час і мету інспекції. Перевага практики поєднання несподіваних відвідувань із плановими відвідуваннями полягає у забезпеченні постійного усвідомлення роботодавцями та працівниками можливості здійснення інспекції у будь-який час».*

Крім того, стосовно положень, які обмежують право інспектора праці накладати санкції за виявлені порушення у випадку, якщо роботодавець усунув їх, і які, отже, ослаблюють стримуючий ефект системи санкцій, важливо нагадати, що ст. 17 Конвенції № 81 і ст. 22 Конвенції № 129 передбачають, що особи, які порушують законодавчі положення або ухиляються від дотримання таких положень, виконання яких покладено на інспекторів праці, негайно піддаються судовому переслідуванню без попереднього повідомлення. У цьому відношенні, визнаючи, що деякі порушення можуть бути результатом нерозуміння положень або сфери дії чинних законів і нормативних актів, КЕЗКР (2006) вважає, що *«інспектор праці завжди повинен мати право вирішити не накладати санкції як засіб забезпечення дотримання законодавчих положень. З цією метою п. 2 ст. 17 Конвенції № 81 і п. 2 ст. 22 Конвенції 129 передбачають, що інспектори праці мають право самі вирішувати питання про те, чи слід зробити попередження або дати пораду*

періоду часу, з посиланням на ситуацію у В'єтнамі (де інспекторам заборонено відвідувати одне й те саме підприємство більше одного разу на рік) та Демократичній Республіці Конго (де проведення інспекцій було заборонено центральним органом у 1994 р. і поновлено тільки у 1997 р.).

замість того, щоб порушити або рекомендувати порушити судове переслідування. Ця свобода вибору передбачає, що працівники інспекції мають необхідну здібність до судження, щоб уміти розрізнити серйозне або багаторазове навмисне недотримання, злочинну недбалість і явний злий умисел, які вимагають накладення санкції, та недобровільне або дрібне порушення, за яке можна просто винести попередження». У цьому зв'язку, як уже підкреслювала МОП (2015a), КЕЗКР у ряді випадків зазначив, що санкції залишаються важливим елементом ефективного дотримання законодавства про працю, а можливість накладення санкцій інспекторами праці, якщо це доречно для утримування від подальших порушень і забезпечення стабільного додержання вимог, становить значущий компонент будь-якої превентивної стратегії.

Разом з тим, причини, що зазвичай висуваються для обґрунтування обмеження повноважень інспекторів праці, є двоякими: з одного боку, це високий рівень корумпованості інспекторів праці, а з іншого – необхідність надання підприємствам допомоги у зростанні та подоланні перешкод їхньому розвитку.

На жаль, за подальшого розгляду обидва аргументи, як здається, не спрацювують.

По-перше, широко визнано, що корупція, на жаль, не обмежується інспекційною діяльністю, а проявляється і у деяких інших державних законодавчих, судових і виконавчих органах.

Крім того, є ряд альтернативних заходів, що можуть бути вжиті для зведення до мінімуму й попередження цього явища в інспекції праці (як і в будь-якій іншій державній організації) замість того, щоб позбавляти інспекторів праці (або інших державних посадовців) юридичних повноважень, необхідних для виконання ними їхніх обов'язків, зокрема:

- 1) переглянути вимоги щодо призначення на посаду інспектора праці та щодо процедур і методик добору кандидатів, щоб уникнути прийняття на роботу осіб, котрі не відповідають вимогам щодо сумлінності та чесності, яким повинні задовольняти державні службовці;
- 2) включити до програм як початкового, так і неперервного навчання інспекторів праці предмети, пов'язані з професійною поведінкою, етикою, поведінням і навичками спілкування (як це робиться, приміром, у інспекціях праці Португалії та Іспанії);
- 3) розробити систему оцінки результативності роботи інспекторів, яка враховує не тільки кількісні результати їхньої діяльності (наприклад, кількість інспекційних відвідувань, кількість і тип прийнятих юридичних процедур, кількість поінформованих осіб тощо), а й, конкретніше, якісну складову їхньої результативності з точки зору виміру ступеню, в якому вони сприяли поліпшенню підприємств, які вони перевірили (наприклад, кількість наступних відвідувань, кількість виявлених під час першого відвідування порушень, які усунуто роботодавцем, тощо);
- 4) розробити кодекс поведінки інспекторів праці на основі «Глобального кодексу доброчесності інспекції праці» Міжнародної асоціації інспекції праці (IALI, 2008);
- 5) розробити посібник із діяльності інспекторів праці (довідник з питань інспекції праці) з метою надання інспекторам праці настанов щодо більш доречної поведінки та поведіння, яких їм слід дотримуватися у деяких ситуаціях, що можуть виникати під час різних видів інспекційних відвідувань та інспекційних

заходів, наприклад, за моделлю «Настанов з інспекційної діяльності АСТ» Інспекції праці Португалії (АСТ, 2015), які вільно доступні в інтернеті;

- 6) переглянути політику оплати праці інспекторів праці, щоб забезпечити їм гідні умови праці та, зокрема, незалежність від небажаного зовнішнього впливу, як передбачено у Конвенціях МОП №№ 81 і 129, що сприяло б також посиленню привабливості їхньої професійної кар'єри, а це, у свою чергу, допомогло б у наборі нових інспекторів праці;
- 7) оцінити за участю працівників і керівників усіх підрозділів інспекції праці ризики корупції та пов'язаних із нею правопорушень та розробити план, який повинен містити, серед іншого: чітке визначення ризиків корупції; основні сфери, що викликають занепокоєння; ситуації, що можуть спричиняти конфлікти інтересів та несумісність; більш доречні механізми та заходи забезпечення запобігання цим ризикам та управління ними³¹;
- 8) забезпечити судове переслідування і засудження правопорушників у дисциплінарному або кримінальному порядку, застосовуючи відповідні дисциплінарні та кримінальні санкції з усією суворістю закону.

Крім того, надання інспекторам праці повноважень, необхідних для ефективної роботи, що передбачено у Конвенціях МОП №№ 81 і 129, дозволить їм виконати свою місію, яка полягає у поліпшенні умов праці.

Як наслідок, умови праці (і, отже, умови життя) в Україні можуть покращитися, у результаті чого може також зрости внутрішній попит і обсяг інвестицій.

Крім того, адаптація законодавства і практики України до міжнародних і європейських трудових норм та передової практики, особливо щодо інспекції праці (наділення інспекторів праці повноваженнями, передбаченими у Конвенціях МОП №№ 81 і 129) та сприяння імплементації статей 13.3-13.5 Угоди про вільну торгівлю між Україною та Канадою і статей 420 та 424 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, може також прискорити вихід України на ринки Канади та Європи.

Отже, у такій не надто інтернаціоналізованій ринковій економіці, як українська, що сильно залежить від внутрішнього попиту, рішення про надання інспекторам праці повноважень, необхідних для ефективної роботи, може спричинити дуже позитивний вплив на бізнес.

Ймовірно, це сприятиме зростанню споживання (через збільшення внутрішнього попиту) і, отже, зростанню цін (поряд із прибутками підприємств), збільшенню обсягів виробництва та інвестицій, що у кінцевому підсумку призведе до створення нових підприємств, а згодом і до зниження рівня безробіття та скорочення потоку емігрантів, зменшення витрат на соціальне забезпечення, збільшенню доходів підприємств і, отже, можливості зниження ставки внеску на соціальне забезпечення (або державного боргу), що, у свою чергу, заохотить подальший розвиток підприємств - у своєрідному автоматичному доброчесному колі...

³¹ Це робиться, наприклад, в Інспекції праці Португалії. Див. у цьому відношенні «План управління ризиками корупції та пов'язаних із нею правопорушень у АСТ» (АСТ, 2017). Цей план є результатом Рекомендації № 1/2009 від 1 липня та Рекомендації № 5/2012 від 7 листопада Португальської ради з запобігання корупції (створеної декретом-законом № 54/2008 від 4 вересня), яким передбачено, що керівники суб'єктів, незалежно від їхнього характеру, які розпоряджаються державними коштами або державними активами, повинні скласти плани управління ризиками корупції та пов'язаних із нею правопорушень, включно з визначенням цих ризиків у кожній сфері чи підрозділі, а також запровадити механізми контролю за конфліктами інтересів та усунення цих конфліктів.

По-друге, аргумент щодо того, що інспектори праці є перешкодою для зростання підприємств, не витримує серйозної перевірки.

Дійсно, коли інспектори праці наділені необхідними ресурсами та повноваженнями й виконують свої обов'язки ефективно, вони здатні покращувати умови праці та БГП на підприємствах, зменшуючи кількість нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, що означає позитивні результати для працівників, роботодавців, держав і всього населення, як зазначали також Anderson (2007), Frick (Frick, 2011), МОП (2007), Jensen (2004) Levine Levine (Levine et al., 2012), Niskanen (2014), Richthofen (2002), Suard (Suard, 2016) та Tösiine & Wedege (2013). Покращуючи умови праці на підприємствах, ефективна інспекція праці забезпечує значні вигоди та істотні переваги, причому не лише на людському, а й на соціальному, економічному і фінансовому рівнях, не лише для працівників, а й також для роботодавців, держави й суспільства в цілому, сприяючи, зокрема:

- 1) зменшенню кількості та частоти нещасних випадків на виробництві зі смертельним і не смертельним наслідком та професійних захворювань;
- 2) зменшенню прямих і непрямих витрат³² у результаті цих подій;
- 3) ширшому доступі підприємств до нових і більш привабливих ринків (наприклад, єдиного європейського ринку, канадського ринку тощо);
- 4) підвищенню працездатності та продуктивності праці робочої сили;
- 5) посиленню сталості системи соціального забезпечення та її доходів шляхом:
 - a) забезпечення переходу зайнятих у неформальній та незадекларованій економіці (працівників та роботодавців) до формальної та задекларованої економіки, з відповідним збільшенням сум внесків на соціальне забезпечення та зменшенням витрат на соціальне забезпечення (наприклад, щодо допомоги по безробіттю та інших допомог, які були неправильно призначені неформальним і незадекларованим працівникам і підприємствам);
 - b) підвищення працездатності робочої сили, яка замість дострокового отримання допомог із соціального забезпечення тепер довше робитиме внески на соціальне забезпечення;
 - c) скорочення прямих витрат на соціальне забезпечення, пов'язаних із нещасними випадками на виробництві та професійними захворюваннями (як-от витрати на реабілітацію; дострокові пенсії; пенсії по інвалідності та інші пенсії; витрати у зв'язку з похованням тощо);
- 6) збалансуванню державних фінансів та зниженню ставок податків шляхом:
 - a) збільшення податкових надходжень завдяки скороченню масштабів неформальної економіки та незадекларованої праці;

³² Зокрема пов'язаних із такими статтями: екстрені послуги; реабілітаційні послуги; пенсія по інвалідності, дострокова пенсія та інші види пенсій; витрати на охорону здоров'я, лікування у стаціонарі та реабілітацію; витрати на відшкодування; витрати на страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; втрачена вигода у зв'язку зі скороченням виробництва і, отже, втратою доходів через відсутність потерпілих на роботі; збільшення витрат на навчання працівників, які замінюють потерпілих; вплив відсутності потерпілих та їх заміни з точки зору ефекту масштабу та досвіду; непрямі витрати, пов'язані з моральною шкодою та шкодою для репутації роботодавців та держави, пов'язаною з настанням таких випадків; непрямі витрати, пов'язані з впливом таких випадків на мотивацію та відданість працівників.

- b) зменшення видатків державного бюджету через скорочення прямих і непрямих витрат, обумовлених нещасними випадками на виробництві та професійними захворюваннями (наприклад, витратами на медичну допомогу, витратами на екстрені послуги тощо);
 - c) збільшення доходів підприємств у результаті: збільшення обсягів продажів завдяки виходу на нові ринки (наприклад, на єдиний європейський ринок, канадський ринок та ін.); усунення нечесної конкуренції та покращення ринкової кон'юнктури; підвищення продуктивності праці в результаті поліпшення умов праці та відповідного зменшення кількості нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань.
- 7) збільшенню доходів і чистого прибутку підприємств, переважно завдяки:
- a) усуненню нечесної конкуренції з боку підприємств, які не дотримуються вимог нормативних актів із трудових відносин і БГП;
 - b) збільшенню конкурентної переваги, що ґрунтується на більш мотивованій робочій силі, на більш чесному ринку і на зниженні ставок податків та ставок внесків на соціальне забезпечення (завдяки покращенню рівноваги між соціальним забезпеченням і державними фінансами);
 - c) підвищенню продуктивності праці шляхом зменшення постійних та змінних витрат, пов'язаних із нещасними випадками на виробництві та професійними захворюваннями (наприклад, витрат на відшкодування, витрат на страхування, витрат на підготовку кадрів, втраченої вигоди у зв'язку зі скороченням виробництва, витрат через шкоду для репутації, втраченої вигоди з точки зору ефекту масштабу і досвіду, непрямих витрат, пов'язаних із мотивацією та залученням працівників, тощо);
 - d) збільшенню доходів через вихід на нові ринки (наприклад, на єдиний європейський ринок, канадський ринок тощо);
 - e) збільшенню чистого прибутку не лише завдяки зростанню доходів і зменшенню витрат, а й також у результаті зниження ставок податку на прибуток (завдяки покращенню стану державних фінансів).

Крім того, у останній Національній доповіді України щодо сприятливого середовища для сталих підприємств (СССП) представники підприємств констатували, що слабкий контроль за дотриманням законодавства і нечесна конкуренція є двома з семи головних перешкод для розвитку більш сприятливого середовища для сталого зростання підприємств у країні (МОП, 2017).

Більше того, так само гідним похвали, як і зусилля в напрямку створення більш сприятливого середовища для розвитку бізнесу (переважно шляхом усунення контекстних витрат і адміністративного, бюрократичного та фінансового тягаря на підприємства), може бути не позбавлення інспекторів праці необхідних повноважень, а їхнє посилення.

Це можна побачити у зусиллях ЄС із спрощення процедур ліцензування підприємств та зменшення адміністративного, регуляторного, фінансового і бюрократичного навантаження на суб'єктів господарювання, спрямованих на створення більш сприятливого середовища для ведення бізнесу і кращу адаптацію його вимог до

конкретних характеристик і потреб мікропідприємств та МСП, сприяння дотриманню цих вимог суб'єктами господарювання.

Ці зусилля зі спрощення умов ведення бізнесу з одночасним збереженням того ж рівня захисту передбачені Директивою Європейського Парламенту і Ради 2006/123/ЄС від 12 грудня 2006 р. про послуги на внутрішньому ринку, Програмою дій зі зменшення адміністративного тягаря у ЄС (Європейська комісія, 2012) та нещодавно прийнятою Рамковою стратегією ЄС із розвитку здоров'я та безпеки праці на 2014–2020 роки (Європейська комісія, 2014).

Вони спрямовані на заохочення економічного розвитку, сприяння усталенню діяльності та активізації створення робочих місць шляхом зменшення контекстних витрат, пов'язаних із регуляторним, правовим, адміністративним і бюрократичним навантаженням на громадян і підприємство, перш за все шляхом:

- 1) спрощення і зменшення документації адміністративних процедур;
- 2) модернізації відносин органів державного управління з громадянами та підприємствами;
- 3) і, що найважливіше, скасування ліцензій, дозволів та обмежень на доступ до певних видів діяльності та їх ведення, з заміною їх попередніми декларативними зобов'язаннями та проведенням систематичних інспекційних і наглядових заходів постфактум за підтримки з боку ефективних механізмів відповідальності організаторів, що, у свою чергу вимагає посилення ролі інспекції на нижніх рівнях.

Таким чином, наділяючи інспекторів праці повноваженнями, необхідними для ефективного виконання ними своїх обов'язків, як передбачено у Конвенціях №№ 81 і 129, Україна сприяла б не лише поліпшенню умов праці та життя своїх громадян і розвитку більш сприятливого бізнесового середовища, а й подальшій адаптації до наступних правових актів та їх виконанню:

- 1) статті 9 Конвенції МОП № 155, яка передбачає, що втілення в життя правил БГП повинно бути забезпечено належною і відповідною системою інспекції і що повинно бути передбачено застосування належних санкцій у разі їх порушення;
- 2) статті 4 Директиви 89/391/ЄЕС, яка передбачає обов'язок держав забезпечити, щоб роботодавці, працівники та представники працівників підпадали під правові положення, необхідні для виконання цієї директиви, а також забезпечити належний нагляд і контроль;
- 3) Резолюції Європейського Парламенту 2013/2112(INI) від 14 січня 2014 р. про ефективні інспекції праці як стратегію поліпшення умов праці у Європі (Європейський Парламент, 2014);
- 4) Рамкової стратегії ЄС із розвитку здоров'я та безпеки праці на 2014–2020 роки (Європейська комісія, 2014; Європейський Парламент, 2015), де однією з головних цілей ЄС у сфері БГП визначено покращення дотримання законодавства з БГП державами-членами ЄС;
- 5) статей 420, 424 і Додатку XL до Глави 21 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (ЄС і Україна, 2014);
- 6) статей 13.3-13.5 Угоди про вільну торгівлю між Україною та Канадою (Канада і Україна, 2016);

- 7) частини першої статті 9 Конституції України, згідно з яким *«чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України»;*
- 8) частини другої статті 3 Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-ХІІ, яким передбачено таке: *«Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені законодавством України про охорону праці, застосовуються норми міжнародного договору».*

Як ми вже бачили вище, ефективна інспекція праці відіграє фундаментальну роль у поліпшенні умов праці та життя людей, а також у розвитку більш сприятливого, справедливого і конкурентного середовища для ведення бізнесу.

У цьому контексті, враховуючи, що важливо не тільки мати ефективні та добре узгоджені нормативні акти з питань трудових відносин і БГП, а й забезпечити їхнє дієве дотримання і застосування на місцях за допомогою ефективної системи інспекції праці, а також із метою поліпшення умов праці та життя в Україні, розвитку більш привабливого бізнесового середовища, сприяння узгодженню українського законодавства з трудових відносин і БГП з міжнародними та європейськими трудовими нормами й передовою практикою, заохочення виконання зобов'язань, узятих на себе Україною в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС і Угоді про вільну торгівлю між Україною та Канадою, слід розглянути такі рекомендації:

- 1) або скасувати Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»³³ № 877-V від 05.04.2007 р., або повністю виключити Держпраці із сфери його застосування;
- 2) замінити «Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю»³⁴ запропонованим «Положенням про інспекцію праці» (див. Розділ 4), в рамках якого слід чітко визначити функції та повноваження інспекторів праці;
- 3) точно визначити у законодавстві види діяльності та повноваження інспекторів праці. Їх можна викласти, наприклад, у запропонованому Положенні про інспекцію праці або у рекомендованому Положенні про кар'єру інспектора праці (див. Розділ 4);
- 4) забезпечити, щоб українські інспектори праці були за законом і на практиці наділені всіма необхідними повноваженнями для виконання своїх обов'язків (а саме повноваженнями, передбаченими у Конвенціях МОП №№ 81 і 129), включно з правом:
 - а) проводити інспекційні відвідування будь-якого робочого місця будь-якого роботодавця без попереднього повідомлення;
 - б) проводити інспекційні відвідування у будь-яку годину доби;
 - в) проводити інспекційні відвідування навіть у випадку, коли роботодавець (або його представник) відсутній на підприємстві;

³³ Останні зміни внесені Законом № 2042-VIII від 18 травня 2017 р.

³⁴ Затверджено наказом Кабінету Міністрів України № 295 від 26 квітня 2017 р. «Про деякі питання щодо застосування статті 259 КЗпП України та статті 34 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»».

- d) проводити інспекційні відвідування без попередніх вимог або обмежень щодо їх підстав;
- e) проводити інспекційні відвідування в рамках усієї сфери своєї правової компетенції (питання трудових відносин і (або) БГП) і коригувати сферу, обсяг і глибину перевірок згідно з обставинами, існуючими на підприємстві;
- f) проводити інспекційні відвідування з тією частотою та в тому обсязі, які вони вважають необхідними для забезпечення дотримання нормативних актів із трудових відносин і БГП;
- g) накладати штрафи за виявлені порушення, передбачені в законодавстві, у всіх випадках, коли, на їхню думку, це є найбільш доречною процедурою для забезпечення додержання і стримування недодержання законодавства;
- h) контролювати, заохочувати і забезпечувати дотримання вимог у роботодавців, які не зареєстровані, а також щодо роботодавців і працівників, які, попри наявність трудових правовідносин, не мають формального чи письмового трудового договору;
- i) припиняти роботу у випадку неминучої загрози здоров'ю чи безпеці працівників.

6. МОРАТОРІЇ

Як зазначалося вище, поширеною практикою в Україні стає регулювання діяльності у сфері інспекції праці правовими актами, які встановлюють мораторії на проведення інспекційних заходів державними службами інспекції, зокрема Держпраці. Ці мораторії не дозволяють інспекторам праці виконувати свої обов'язки й, отже, знижують ефективність системи інспекції праці в Україні.

Наприклад, статтею 31 Закону «Про Державний бюджет України на 2014 рік» був запроваджений мораторій на проведення інспекційних відвідувань, згідно з яким інспекторам не дозволяється здійснювати інспекційні відвідування, якщо немає відповідного дозволу КМУ або заявки суб'єктів господарювання.

У січні 2015 р. був запроваджений ще один *мораторій* на проведення контролюючими органами перевірок (планових і позапланових) всіх суб'єктів господарювання (підприємств, установ, організацій та фізичних осіб-підприємців). Мораторій був запроваджений пунктом 8 розділу «Перехідні положення» Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. № 76 -VIII.

У листопаді 2016 р. був прийнятий Закон «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 1728-VIII від 3 листопада 2016 р., яким було запроваджено черговий *мораторій* на заходи державного нагляду (контролю) до 31 грудня 2017 р.

У грудні 2017 р. було прийнято Закон № 2246-VIII від 7 грудня 2017 р. «Про Державний бюджет України на 2018 рік», яким *мораторій* на заходи державного нагляду (контролю) було продовжено до 31 грудня 2018 р. Держпраці та виконавчі органи міських рад великих міст, сільських і міських рад місцевих громад згодом були виключені зі сфери дії цього закону на період з 23 лютого 2018 р. як мінімум до 31 грудня 2018 р. постановою КМУ від 18 грудня 2017 р. № 1104 (опублікованою 23 лютого 2018 р.) «Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»».

Як і у випадку з обмеженням повноважень інспекторів праці, ця практика заборони інспекційної діяльності, через яку інспектори праці не можуть здійснювати інспекційні заходи, ще більше перешкоджає виконанню інспекторами праці своїх обов'язків і, отже, знижує ефективність української системи інспекції праці.

Варто нагадати, що КЕЗКР (2006) в аналогічній ситуації (запровадження мораторію на інспектування у Демократичній Республіці Конго) зробив висновок, що *«різні обмеження, встановлені у законі та на практиці на право інспекторів проходити на підприємства (...), не відповідають Конвенціям, тому Комітет закликає уряди зацікавлених країн ужити необхідних заходів для усунення цих обмежень у законі та на практиці»*.

Нещодавно КЕЗКР (2017b, 2018) із глибоким жалем згадав запровадження у 2015 р. мораторію на проведення інспекційних заходів в Україні. Комітет визнав також, що ще одним наслідком запровадження мораторію на проведення інспекційних заходів стали висока плинність кадрів у Держпраці та перехід багатьох кваліфікованих працівників Держпраці до приватного сектора, а також відсутність належних умов праці та кар'єрних

перспектив (КЕЗКР, 2017а). Ураховуючи це й за результатами обговорення у 2017 р. у Комітеті із застосування норм ситуації щодо застосування Конвенцій №№ 81 і 129 в Україні, КЗН закликав Уряд України утриматися у майбутньому від установлення таких мораторіїв на проведення інспекційної діяльності (КЗН, 2017).

Ураховуючи це, з метою забезпечення ефективного виконання інспекторами праці своєї місії, що полягає у сприянні поліпшенню умов праці в Україні й водночас покращенню бізнесового середовища та подальшому узгодженню та реалізації вищезгаданих міжнародних угод, міжнародних і європейських трудових норм та передової практики з БПП та інспекції праці, Україні слід утриматися від запровадження мораторіїв на діяльність інспекції праці, зокрема на проведення інспекційних відвідувань.

Крім того, слід скасувати Закон «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 3 листопада 2016 р. № 1728-VIII або принаймні обов'язково виключити Держпраці зі сфери його дії.

7. ПРОЦЕС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Нещодавно Уряд України розпочав процес децентралізації деяких функцій інспекції праці щодо певних питань трудових відносин (наприклад, незадекларованої праці, заборгованості по заробітній платі, мінімальної заробітної плати) шляхом передачі повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування (наприклад, виконавчим органам міських рад міст обласного значення, сільським, селищним і міським радам об'єднаних територіальних громад).

Постановою КМУ від 26 квітня 2017 р. № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» були затверджені дві окремі, але взаємопов'язані процедури:

1. Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, який визначає процедуру здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю (з питань своєчасної та у повному обсязі оплати праці, додержання мінімальних гарантій в оплаті праці, оформлення трудових відносин) роботодавцями та агентствами зайнятості шляхом проведення інспекційних відвідувань та невідвізних інспектувань інспекторами праці Держпраці (та її територіальних органів) та виконавчих органів міських рад міст обласного значення і сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад;
2. Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю, який визначає основні завдання та процедуру здійснення Держпраці та її територіальними органами державного нагляду за додержанням законодавства про працю з метою виявлення порушень та недоліків під час здійснення повноважень виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та центральними органами виконавчої влади з метою розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності здійснення контрольних повноважень, забезпечення здійснення контрольних повноважень і вжиття заходів до ініціювання притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення законодавства під час здійснення контрольних повноважень.

Відповідно до вищезазначеного нормативного акту:

- у виконанні функцій з інспекції праці органи місцевого самоврядування діють під наглядом Держпраці (щодо керівництва, інформування і навчання з питань інспекції праці, що його Держпраці забезпечує вищезгаданим органам);
- перевірки з питань інспекції праці проводяться органами місцевого самоврядування згідно з річним планом роботи Держпраці;
- Держпраці може скасовувати призначення інспекторів праці органів місцевого самоврядування у разі систематичного неналежного виконання ними своїх функцій.

У результаті цього триваючого процесу децентралізації на даний момент близько 354 працівники органів місцевого самоврядування вже отримали від Держпраці посвідчення інспекторів праці.

Важливо підкреслити, однак, що критерії, застосовувані для добору і прийому персоналу, визначає самостійно кожний орган місцевого самоврядування (а не Держпраці як центральний орган) і що Держпраці видає претендентам посвідчення

інспектора праці без проходження будь-якого початкового навчання з питань праці (наприклад, з питань трудових відносин, БГП та інспекції праці) та відповідного законодавства, а також без будь-якої попередньої оцінки знань із цих конкретних предметів³⁵.

З іншого боку, стосовно неперервного навчання інспекторів праці органів місцевого самоврядування після їхнього призначення слід зазначити, що структурно оформленої стратегії чи програми забезпечення такого навчання немає. До цього часу це навчання проводилося інспекторами праці Держпраці епізодично, безсистемно і лише на запит зацікавлених органів місцевого самоврядування. Ці навчальні заняття, до того ж, тривають не більше двох днів, проводяться у формі семінару і охоплюють лише самі основи. Якщо порівняти їх із прикладами передової практики у сфері неперервного навчання, то вони виглядають цілком недоречними й неефективними, їхня тривалість є дуже короткою, а сфера охоплення вкрай обмежена.

Крім того, що вищезгаданих інспекторів набирає не Держпраці й вони не проходять перед призначенням жодного початкового навчання, ці новоприйняті інспектори праці не мають статусу державного службовця, а умови їхньої праці за інших порівнянних параметрів (особливо щодо оплати праці) залежать від конкретного органу місцевого самоврядування і відрізняються від умов праці інспекторів праці Держпраці. Останнє може навіть призвести до «канібалізації» інспекторів праці Держпраці, якщо органи місцевого самоврядування платитимуть інспекторам праці більше, ніж сама Держпраці.

До того ж, оскільки створення служб інспекції праці органами місцевого самоврядування не є обов'язковим, у ряді областей є органи місцевого самоврядування, які не дотрималися вимог поточного процесу децентралізації, через що матиме місце нерівне охоплення території й, отже, додаткові труднощі з забезпеченням узгодженості та послідовності застосування національного законодавства і політики, а також одноманітного дотримання вимог законодавства у національному масштабі, на всій території України.

Крім того, у якості обґрунтування політичного рішення про децентралізацію інспекції праці з передачею на рівень органів місцевого самоврядування найчастіше наводяться дві причини: 1) знизити рівень корупції у інспекції праці; 2) зменшити державні видатки. Проте, жоден із цих аргументів, як здається, не спрацьовує.

Що стосується першого доводу, то подальший розгляд не доводить його обґрунтованості, перш за все – з причин, які вже були детально роз'яснені вище (див. розділ 5).

Більше того, попри очікування політичної спільноти щодо того, що децентралізація перешкодить корупції, дослідження щодо цього взаємозв'язку, проведені раніше, були непереконливими, відрізнялися значними розходженнями, а їх результати виявилися неоднозначними, несуттєвими та залежними від контексту (Alfano, Baraldi, & Cantabene, 2014; Kajsa Karlström, 2015).

³⁵ У цьому відношенні важливо підкреслити, що у ряді країн ЄС (наприклад, у Франції, Португалії та Іспанії) можливість отримати посаду інспектора праці залежить від успішного проходження дуже всебічного і доволі складного й тривалого початкового навчання (зазвичай терміном близько одного року), під час якого претенденти проходять теоретичну (включно з рольовими іграми) та практичну підготовку з усіх основних питань праці та відповідної національної та міжнародної правової бази (наприклад, з питань трудових відносин, інспекції праці та БГП). На кожному етапі курсу навчання знання претендента перевіряються кількома методами оцінювання. Якщо претендент не показує потрібні результати, він не може бути прийнятий на посаду інспектора праці.

Тим не менш, декілька останніх досліджень доводять, що децентралізація видатків може бути проблематичною, якщо її не супроводжує децентралізація у формуванні доходів (Fisman & Gatti, 1999), тоді як ряд інших дослідників стверджує, що рівень корупції, безперечно, пов'язаний із ступенем децентралізації, а децентралізація значно посилює корупцію (Asthana, 2012; Fan, Lin, & Treisman, 2009; Gerring & Thacker, 2004; Treisman, 2000). Деякі інші дослідники вважають, що рівень демократії ослаблює зв'язок між децентралізацією та корупцією (тобто фіскальна децентралізація і адміністративна децентралізація пов'язані з нижчими рівнями корупції у демократичних країнах та більш високими її рівнями в авторитарних державах), відзначаючи при цьому, що політична децентралізація є неефективним інструментом стримування корупції (Kajsa Karlström, 2015).

Що стосується другого аргументу – зменшення державних видатків, то він також не виглядає обґрунтованим.

Дійсно, модель децентралізації, що застосовується, не тільки не скоротить державні видатки, а й навпаки – і напевно – збільшить їх, а також, імовірно, спричинить несприятливий та вкрай руйнівний вплив на ефективність української системи інспекції праці, переважно через наступні причини:

- 1) Або центральний уряд (через Держпраці чи Мінсоцполітики) передасть органам місцевого самоврядування необхідні фінансові ресурси для забезпечення функціонування служб інспекції праці, або ці ресурси повинні будуть передати компетентні обласні або місцеві органи влади. У будь-якому випадку видатки служб інспекції праці органів місцевого самоврядування будуть покриватися українськими платниками податків.
- 2) Модель децентралізації, що застосовується, майже напевно збільшить витрати системи інспекції праці, переважно через:
 - а) додаткові витрати, обумовлені необхідністю забезпечити нагляд за діяльністю інспекторів праці органів місцевого самоврядування;
 - б) відсутності синергії, ефекту досвіду та ефекту масштабу, які в іншому разі могли б стати результатом передачі наскрізних, горизонтальних і загальних функцій³⁶.
- 3) Модель децентралізації, що застосовується, майже напевно зменшить ефективність української системи інспекції праці через відсутність, як у законодавстві, так і на практиці, центрального органу чи установи, що забезпечує, зокрема, наступне:
 - а) збалансоване охоплення всієї території України службами інспекції праці органів місцевого самоврядування з урахуванням конкретних потреб їхнього місцевого ринку праці та соціально-економічного контексту;
 - б) загальну узгодженість і послідовність застосування національного законодавства і політики, а також забезпечення одноманітного дотримання вимог законодавства у національному масштабі, на всій території України;
 - в) планування, моніторинг, контроль і нагляд за системою інспекції праці, особливо в тому, що стосується формування і реалізації загальнонаціональної стратегії та плану, включно з визначеннями стратегічних пріоритетів і

³⁶ Наприклад, управління кадрами, закупівель, інформаційно-телекомунікаційних систем, фінансів, підготовки кадрів, міжнародних відносин, аудиту і юридичних питань, комунікації та ін.

напрямків діяльності інспекції праці, відповідних завдань, показників і планових цифр;

- d) координацію та співробітництво між децентралізованими службами інспекції праці та між ними й апаратом і територіальними органами Держпраці;
- e) одноманітність процедур і порядку інспектування в масштабах усієї системи;
- f) визначення процедур інспектування, яких повинні дотримуватися інспектори праці, та нагляд за їх застосуванням;
- g) збирання, обробку, аналіз і публікацію статистичних даних щодо інспекції праці та БГП;
- h) якість і одноманітність кадрової політики та процедур набору кадрів у масштабах усієї системи інспекції праці (включно з інспекторами праці органів місцевого самоврядування), зокрема у тому, що стосується добору та прийняття, оплати праці, навчання, підвищення кваліфікації, оцінки результативності, кар'єрного зростання і просування по службі.

Отже, вищезгаданий процес децентралізації викликає серйозне занепокоєння, як щодо законодавства, так і щодо практики, зокрема стосовно необхідності забезпечити, згідно з Конвенціями МОП №№ 81 і 129, щоб інспектори праці цих органів міського самоврядування:

- 1) мали статус державних службовців, який забезпечить стабільність їхньої зайнятості та зробить їх незалежними від будь-яких змін в уряді чи будь-якого небажаного зовнішнього впливу;
- 2) набиралися виключно на основі їхньої кваліфікації щодо виконання ними своїх обов'язків;
- 3) до початку виконання своїх обов'язків і потім проходили відповідну підготовку для здійснення своїх функцій;
- 4) мали належні умови праці.

У цьому відношенні КЕЗКР (2018) підкреслив, що важливо забезпечити, щоб цей процес *«здійснювався у відповідності до положень Конвенцій, зокрема статей 4, 6, 7 і 11 Конвенції № 81 і статей 7, 8, 9 і 15 Конвенції № 129»*.

Слід також зауважити, що КЕЗКР уже відзначав певні труднощі в інших країнах, які здійснювали децентралізацію служб інспекції праці, особливо стосовно статей 2, 4, 6, 7, 10 і 11 Конвенції МОП № 81, зокрема:

- 1) обмежений масштаб сфер, що перебувають під їхнім контролем, тому що в деяких країнах контроль за умовами БГП не здійснювався (ст. 2(1) і 3(1) Конвенції № 81 та ст. 6(1) Конвенції № 129);
- 2) відсутність одноманітності інспектування на всій території через брак планів централізованого інспектування та невизначеність пріоритетів інспекційної діяльності (ст. 4 Конвенції № 81 і ст. 7 Конвенції № 129). У цьому зв'язку та звертаючись до питання застосування Конвенції № 81 Еквадором, КЕЗКР (2015b) нагадав, що *«важливо поставити систему інспекції праці під нагляд і контроль центрального органу влади з метою розробки та реалізації єдиної політики інспекції праці на всій території країни, а також із метою одноманітного застосування законодавства про працю»*;

- 3) ненадання персоналу, на який покладено обов'язки з інспекції праці, статусу державних службовців і належних умов праці, які б гарантували його незалежність і неупередженість (ст. 6 Конвенції № 81 і ст. 8 Конвенції № 129). У цьому відношенні важливо згадати доповідь Комітету GB.321/INS/12/2 за результатами вивчення подання про можливе недотримання Перу Конвенції 1947 р. про інспекцію праці (№ 81), представленого за ст. 24 Статуту МОП Незалежною конфедерацією робітників Перу (САТР). Комітет відзначив аргументи САТР, згідно з якими децентралізація інспекції праці (у рамках якої регіональні управління праці та сприяння зайнятості були виведені з організаційно-адміністративної структури Міністерства праці та сприяння зайнятості й передані відповідним регіональним урядам) *«може посилити існуючі відмінності у статусі та умовах служби інспекторів праці, які, хоча й виконують однакові обов'язки, набираються за трьома різними процедурами і, отже, не забезпечуються однаковим рівнем оплати праці та стабільності зайнятості»*³⁷ (МОП, 2014);
- 4) набір інспекторів праці децентралізованих служб інспекції праці не виключно на основі їхньої кваліфікації щодо виконання їхніх обов'язків та брак у них належної кваліфікації, спроможності та підготовки для ефективного виконання їхніх функцій (ст. 7 Конвенції № 81 і ст. 9 Конвенції № 129);
- 5) виділення недостатніх бюджетних коштів для забезпечення ефективного виконання обов'язків з інспекції праці (ст. 10 і 11 Конвенції № 81 та ст. 14 і 15 Конвенції № 129). Варто згадати у цьому відношенні зауваження КЕЗКР (2015а) згідно з його прямим запитом щодо нагляду і контролю за системою інспекції праці з боку центрального органу влади в Казахстані, зокрема: *«Комітет вважає також, що для дотримання вимог Конвенції децентралізація інспекції праці повинна супроводжуватися покладенням на децентралізовані регіональні чи місцеві органи влади обов'язку запровадити систему для її функціонування, а також виділенням цій системі достатніх бюджетних коштів»*.

Що стосується статусу працівників, найнятих регіональними або місцевими органами влади для виконання функцій із забезпечення дотримання нормативних актів із питань праці та БГП, важливо наголосити на тому, що вони повинні відповідати мінімальній вимозі, встановленій у Конвенції МОП № 81, зокрема у ст. 6, яка вимагає, щоб персонал інспекції складався з *«державних службовців, статус і умови роботи яких забезпечують стабільність їхньої посади і роблять їх незалежними від будь-яких змін в уряді чи будь-якого небажаного зовнішнього впливу»*.

У цьому відношенні КЕЗКР вважає, що обов'язки, виконання котрих передбачає інспекція праці, вимагають, щоб особи, прийняті на роботу в якості інспекторів праці, мали кваліфікацію та особисті якості, необхідні для виконання їхніх функцій, причому

³⁷ Крім «підризу та демонтажу системи інспекції праці (...) та усунення контролю з боку центральної влади, її співробітництва та координації системи інспекції праці (...)», у скарзі САТР також були наведені такі потенційні проблеми, що випливають із децентралізації системи інспекції праці: (а) дефіцит кадрових ресурсів для виконання переданих функцій; (б) дефіцит матеріально-технічних ресурсів (комп'ютерів, меблів та офісної техніки); (в) недостатність інфраструктури для виконання передбаченої діяльності, через що офісні приміщення іноді не можуть вмістити всіх клієнтів; (г) часта зміна регіональних директорів, що ускладнює реалізацію планів і програм та, через брак інституційної пам'яті, затримує прийняття рішень; (д) часта ротація персоналу регіональних підрозділів, що вимагає перепланування заходів із підготовки кадрів і технічної допомоги; (е) відсутність бази даних відібраних і прийнятих працівників, за допомогою котрої можна було б відстежувати результативність їхньої роботи та навчання і технічну допомогу, надану їм; (є) брак узгодженої системи моніторингу і оцінки; (ж) незацікавленість регіональної влади у підтриманні запитів місцевих служб інспекції праці щодо виділення бюджетних коштів для набору персоналу та придбання матеріально-технічних ресурсів і інфраструктури, необхідних для їх належного функціонування; (з) ненадання регіональною владою місцевим службам інспекції праці необхідних ресурсів для навчання персоналу щодо виконання інспекційних обов'язків.

їх набір має здійснюватися відповідно до чинних процедур³⁸. Ці умови праці та статус, з іншого боку, повинні забезпечити, щоб інспектори праці могли виконувати свої обов'язки відповідно до законодавства про їхні повноваження та відповідальність, причому без небажаного зовнішнього впливу. На додаток до цих кваліфікаційних вимог інспектори праці повинні мати належну підготовку (див. ст. 7(3) Конвенції № 81 і ст. 9(3) Конвенції МОП № 129), потрібні професійні навички або відповідну освіту.

Крім того, враховуючи, що органи місцевого самоврядування в Україні не підпорядковуються Держпраці, цей процес децентралізації також викликає певні специфічні проблеми щодо здатності Держпраці діяти як центральний орган чи установа, що належним чином здійснює контроль і нагляд за діяльністю інспекції праці, як передбачено у Конвенціях МОП № 81 і 129, зокрема здатності:

- 1) примушувати органи місцевого самоврядування створювати служби інспекції праці (особливо якщо ці органи не хочуть цього робити або якщо у них немає необхідних кадрових, фінансових або матеріальних ресурсів), враховуючи, що органи місцевого самоврядування є незалежними й не підпорядковуються центральному урядові (і, отже, юридично не зобов'язані виконувати рішення Мінсоцполітики та Держпраці);
- 2) здійснювати по відношенню до інспекторів праці органів місцевого самоврядування ті владні, керівні та дисциплінарні повноваження, які зазвичай закріплені законодавством за роботодавцями, з якими працівники перебувають у відносинах юридичної підпорядкованості;
- 3) надавати необхідні ресурси (наприклад, фінансові, кадрові та матеріальні) для здійснення повноважень щодо контролю за результативністю роботи інспекторів праці органів місцевого самоврядування;
- 4) надавати органам місцевої влади достатні бюджетні кошти;
- 5) запроваджувати та застосовувати єдину політику на всій території;
- 6) розробляти та реалізовувати загальнодержавні стратегію та план щодо стратегічних пріоритетів і напрямів діяльності інспекції праці;
- 7) забезпечити узгодженості та послідовності застосування національного законодавства і політики з метою одноманітного дотримання вимог законодавства у національному масштабі, на всій території України
- 8) визначити інспекційні процедури, яких повинні дотримуватися інспектори праці, та ефективно забезпечувати їх дотримання;
- 9) забезпечити ефективну координацію та співпрацю між децентралізованими службами інспекції праці та між цими службами й апаратом та територіальними підрозділами Держпраці;
- 10) гарантувати одноманітність процедур та методів інспектування;
- 11) гарантувати якість і одноманітність кадрової політики та процедур набору кадрів³⁹;

³⁸ Пункт 1 ст. 7 Конвенції № 81 і п. 1 ст. 9 Конвенції № 129 передбачають, що за умови дотримання положень, якими національне законодавство може керуватися у наборі службовців державних установ, інспекторів праці набирають суто на підставі придатності кандидата до виконання завдань, які будуть на нього покладені.

³⁹ Перш за все щодо набору, оплати праці, навчання, підвищення кваліфікації, оцінки результативності та кар'єрного зростання.

- 12) забезпечити синергію та ефективність системи інспекції праці щодо горизонтальних функцій⁴⁰;
- 13) забезпечити ефективність і дієвість системи інспекції праці;
- 14) забезпечити збирання, обробку, аналіз і публікацію статистичних даних щодо інспекції праці та БГП;
- 15) виконувати інші функції.

Таким чином, цей процес децентралізації є дуже складним і викликає ряд конкретних ризиків і проблем, тому проводити його слід обережно та відповідно до положень Конвенцій МОП № 81 і 129, ратифікованих Україною.

По суті, відповідно до ст. 4 Конвенції МОП № 81 і ст. 8 Конвенції МОП № 129, інспекція праці повинна перебувати під наглядом і контролем центральної влади. Ще у Рекомендації МОП № 20 щодо загальних принципів організації систем інспекції для забезпечення виконання законів і нормативних актів із метою захисту працівників (МОП, 1923) було запропоновано, щоб інспекція праці перебувала під прямим контролем виключно центрального органу влади й була цілком незалежною від місцевих органів влади (КЕЗКР, 2006).

Крім того, Комітет відзначив, що інспекція праці відіграє вирішальну роль як одна з основних функцій системи адміністрації праці, тому вона має діяти та бути організована як система у рамках структури державного управління, щоб виконувати свої завдання. У цьому відношенні інспекція праці повинна бути системою під наглядом і контролем центральної влади та працювати у співробітництві з роботодавцями та працівниками й їхніми представницькими організаціями (ст. 1, 4, 5, 6 і 8 Конвенції № 81, ст. 3, 7, 8, 10, 12 і 13 Конвенції № 129). Підпорядкування інспекції праці центральному органу влади сприяє запровадженню і застосуванню єдиної політики на всій охопленій території (оскільки вищезазначений центральний орган забезпечує узгодженість та послідовність застосування національного законодавства і політики та одноманітне дотримання вимог законодавства у національному масштабі, на всій території країни) та уможливорює більш раціональне і ефективне використання наявних ресурсів, наприклад, шляхом усунення дублювання зусиль (КЕЗКР, 2006, 2014).

Крім того, *«ініціатива однієї країни з децентралізації інспекції праці без покладення на децентралізовані регіональні або місцеві органи влади обов'язку запровадити систему для забезпечення її функціонування й надати належні бюджетні кошти суперечить положенням Конвенції»*, як також зазначив КЕЗКР (2006).

Нещодавно КЕЗКР, торкаючись конкретно процесу децентралізації в Україні, нагадав, що *«якщо певні обов'язки інспекції праці покладаються на різні підрозділи, то компетентний орган повинен ужити заходів для забезпечення достатніми бюджетними коштами й заохочення співпраці між цими різними підрозділами»*, і підкреслив *«важливість забезпечення відповідності організаційних змін положенням Конвенцій, зокрема ст. 4, 6, 7 і 11 Конвенції № 81 і ст. 7, 8, 9 і 15 Конвенції № 129»* (КЕЗКР, 2018).

У цьому контексті КЕЗКР зажадав від Уряду України детальної інформації про *«виділення достатніх бюджетних коштів для забезпечення ефективного виконання*

⁴⁰ Наприклад, управління кадрами, закупівель, інформаційно-телекомунікаційних систем, фінансів, підготовки кадрів, міжнародних відносин, аудиту і юридичних питань, комунікації та ін.

обов'язків інспекції праці (ст. 11 Конвенції № 81 та ст. 15 Конвенції № 129)(...)» та «про те, як забезпечується на регулярній основі нагляд за місцевими органами з боку Держпраці», а також попросив «указати, як забезпечується надання «уповноваженим посадовим особам», працюючим під наглядом Держпраці та місцевих органів влади, статусу і умов праці, які гарантують їх незалежність від небажаного зовнішнього впливу (ст. 6 Конвенції № 81 і ст. 8 Конвенції № 129)» (КЕЗКР, 2018).

Крім того, КЕЗКР запропонував, щоб Уряд України «зазначив, як забезпечується наявність у «уповноважених посадових осіб», працюючих інспекторами праці, належної кваліфікації та підготовки для ефективного виконання інспекційних обов'язків (ст. 7 Конвенції № 81 і ст. 9 Конвенції № 129)» та «забезпечив, щоб інші функції, покладені на інспекторів праці, не заважали виконанню ними своїх основних обов'язків і не впливали негативно на якість інспекцій праці» (КЕЗКР, 2018). Між іншим, друге з цих запитань уже ставилося Урядові України у доповіді за результатами обговорення Комітетом з застосування норм ситуації з виконанням Конвенцій №№ 81 і 129 в Україні (КЗН, 2017).

Ураховуючи вищевикладений контекст, українським органам влади рекомендується розглянути наступні заходи:

- 1) припинити чинний процес децентралізації та взамін розпочати інший, розроблений у рамках контрольно-наглядових повноважень центрального апарату Держпраці, на основі органічного і сталого зростання існуючих територіальних органів Держпраці та з урахуванням конкретних потреб їхнього місцевого ринку праці та соціально-економічного контексту;
- 2) скасувати чинний Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю та Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю, затверджені постановою КМУ від 26 квітня 2017 р. № 295⁴¹ ТА
3. розробити і затвердити Положення про інспекцію праці та Положення про кар'єру інспектора праці, запропоновані у розділі 4, де будуть юридично визначені, зокрема:
 - а) функції та повноваження інспекторів праці;
 - б) процедура інспектування: інспекційний захід; узгодження процедур; механізми проведення інспекційних заходів; форми інспекційних заходів; інспекційні відвідування; реєстрація інспекційних відвідувань; інформаційний захід; санкція; завершення процедури інспектування; інспекційний процес; комунікація та повідомлення про інспекційні заходи тощо;
 - в) статус, обов'язки та дисциплінарний статут кадрових ресурсів: професійний статус; керівники з інспекційними повноваженнями; обов'язки, кодекс поведінки; неперервне навчання; географічна мобільність; функціональна мобільність; несумісність і перешкоди; постійна готовність; обов'язок відпрацювати певний термін після прийняття на роботу; страхування цивільної відповідальності; підтримка у судових розглядах тощо;
 - г) професія інспектора праці: професійні категорії, види діяльності, функції та відповідна оплата праці (та додаткові умови праці); вимоги та правила стосовно оцінки результативності, підвищення та просування по службі;

⁴¹ У цьому випадку не лише тому, що це дозволило б вирішити проблеми, що виникають безпосередньо з триваючого процесу децентралізації, а й тому, що це дозволило б вирішити проблему відсутності в українських інспекторів праці відповідних повноважень (як зазначалося у розділі 5).

вимоги для зайняття посади інспектора праці, зокрема стосовно встановлення порядку добору та зарахування на обов'язкове стажування, успішне проходження котрего є необхідною умовою доступу до кар'єри інспектора праці (вимоги, процедури добору, правила проходження стажування, опис теоретичного і практичного етапів стажування, предмети початкової теоретичної та практичної підготовки, критерії та методики оцінювання стажистів та ін.).

ВИСНОВКИ

У всіх попередніх розділах ми вивчили, у світлі міжнародних і європейських трудових норм та передової практики, основне законодавство, що лежить в основі діяльності інспекції праці в Україні та регулює цю діяльність.

Ми також запропонували ряд рекомендацій, спрямованих на наближення українського законодавства і практики щодо інспекції праці до вищезгаданих норм і передової практики, перш за все з метою підвищення ефективності та дієвості української системи інспекції праці.

Отже, мета цього розділу – сформулювати та узагальнити сутність рекомендацій, наведених у попередніх розділах.

У цьому контексті основні рекомендації стосовно мандату, функцій, структури та організації Держпраці, які слід розглянути українським органам влади, полягають у такому:

- 1) Внести зміни до Положення про Державну службу України з питань праці, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96, якими передбачити таке⁴²:
 - а) прийняття простішої, більш горизонтальної та більш раціональної організаційної структури та організації, основаної на одночасній функціональній та географічній департаменталізації, що враховує:
 - i) її поділ на логічні функціональні підрозділи⁴³ та визначення їхньої внутрішньої структури, функцій та правової компетенції;
 - ii) її децентралізовані служби, поряд із визначенням їхньої внутрішньої структури, функцій, правової компетенції та географічних районів відання;
 - iii) передачу чинної правової компетенції Держпраці щодо функцій, які не пов'язані з адміністрацією праці (як, наприклад, регулювання і ринковий нагляд щодо ринку природного газу, а також державний гірничий нагляд; нагляд за об'єктами технічних регламентів; видача ліцензій та дозволів на прийняття в експлуатацію, ремонт або реконструкцію об'єктів промислового та виробничого призначення) відповідним відповідальним міністерствам (наприклад, Міністерству енергетики та вугільної промисловості, Міністерству економічного розвитку і торгівлі), зберігаючи за Держпраці правову відповідальність щодо трудових відносин та БГП у цих галузях, а також посилити спрямованість діяльності та ресурсів на функції з адміністрації праці та інспекції праці;
 - iv) передачу чинної правової відповідальності Держпраці щодо декількох видів діяльності та функцій (наприклад, навчання, медичні огляди, атестація робочих місць і обладнання, перевірка знань керівників і заступників керівників ЦОВВ і обласних державних адміністрацій)

⁴² Із змінами, внесеними згідно з постановами КМУ № 1097 від 23.12.2015 р., № 76 від 11.02.2016 р., № 295 від 26.04.2017 р. та № 630 від 18.08.2017 р.

⁴³ Зокрема, один підрозділ повинен займатися виключно питаннями інспекції праці (та ділитися на менші підрозділи згідно з характером функцій, покладених на інспекцію праці).

приватному сектору, із залишенням за Держпраці відповідальності за встановлення застосовних правових вимог, процедур ліцензування, нагляду, інспектування і контролю;

v) місце (у структурі та організації як апарату, так і територіальних органів), склад і правову компетенцію:

- тристороннього консультативно-дорадчого органу («Колегії») при Держпраці;
- «Громадської ради»;

vi) місце Держпраці у структурі Мінсоцполітики;

b) чітке визначення функцій інспекції праці та правової компетенції, покладеної на кожен із її спеціалізованих структурних підрозділів.

2) Внести зміни до Порядку проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві⁴⁴, якими передбачити таке:

- a) правова компетенція на проведення офіційних розслідувань і дізнань щодо настання нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань має бути покладена виключно на інспекторів праці, без шкоди для правової компетенції інших органів влади та участі інших індивідуальних або колективних (державних чи приватних) суб'єктів на вимогу інспекторів праці;
- b) вилучити правове положення про те, що *«якщо територіальним органом Держпраці протягом двадцяти чотирьох годин не прийнято рішення про проведення спеціального розслідування нещасного випадку на виробництві, розслідування проводиться роботодавцем або Фондом»*.

Що стосується функцій та повноважень інспекторів праці, а також самої інспекційної діяльності, слід розглянути питання про здійснення наступних законодавчих заходів:

1) Розробити та затвердити Положення про інспекцію праці, в якому має бути викладено, зокрема, таке:

- a) визначення системи інспекції праці, сфера та принципи її діяльності;
- b) умови співробітництва з іншими суб'єктами;
- c) визначення правової компетенції та видів діяльності інспекції праці, а також визначення видів діяльності, які повинні виконуватися виключно інспекторами праці⁴⁵, зокрема:
 - i) здійснення інспекційних відвідувань (без шкоди для участі інших осіб на вимогу інспекторів праці);
 - ii) проведення офіційних розслідувань і дізнань щодо нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань (без шкоди для правової компетенції інших органів влади та участі інших осіб на вимогу інспекторів праці).

⁴⁴ Порядок затверджений постановою КМУ від 30 листопада 2011 р. № 1232 (останні зміни внесені постановою КМУ від 26 квітня 2017 р. № 294)

⁴⁵ Ураховуючи особливі вимоги (наприклад, кваліфікацію та підготовку), професійний статус, умови роботи (тобто оплату праці, допомоги та кар'єрні перспективи), повноваження, обов'язки та відповідальність, що юридично і традиційно покладаються на інспекторів праці.

- d) визначення процедури інспектування (інспекційний захід; узгодження процедур; механізми проведення інспекційних заходів; форми інспекційних заходів; інспекційні відвідування; реєстрація інспекційних відвідувань; інформаційний захід; санкція; завершення процедури інспектування; інспекційний процес; комунікація та повідомлення про інспекційні заходи тощо);
 - e) законодавче положення про повноваження інспекторів праці, які повинні включати як мінімум повноваження, передбачені у Конвенціях МОП №№ 81 і 129 про інспекцію праці;
 - f) розділ щодо кадрів (професійний статус, керівники з інспекційними повноваженнями, обов'язки, кодекс поведінки, несумісність і перешкоди, постійна готовність, обов'язок відпрацювати певний термін після прийняття на роботу, підготовка, страхування цивільної відповідальності, підтримка у судових розглядах тощо).
- 2) Розробити та затвердити Положення про кар'єру інспектора праці, у якому слід передбачити законодавче визначення професії інспектора праці у системі державного управління в Україні та висвітлити, зокрема, такі аспекти:
- a) запровадження і опис професії інспектора праці;
 - b) визначення різних професійних категорій інспекторів праці, видів їхньої діяльності, функцій, відповідної оплати праці й додаткових умов праці. У цьому відношенні доцільно розглянути питання про об'єднання існуючих трьох категорій спеціалізованих інспекторів (державних інспекторів праці, державних інспекторів з охорони праці та державних інспекторів із гігієни праці) в одну, загальну категорію⁴⁶;
 - c) вимоги та правила стосовно:
 - i) зайняття посади інспектора праці, зокрема стосовно встановлення порядку добору та зарахування на обов'язкове стажування, успішне проходження котрого є необхідною умовою доступу до кар'єри інспектора праці (вимоги, процедури добору, правила проходження стажування, опис теоретичного і практичного етапів стажування, предмети початкової теоретичної та практичної підготовки, критерії та методики оцінювання стажистів та ін.);
 - ii) просування по службі у межах категорії та підвищення до наступної категорії;
 - d) неперервне навчання інспекторів праці та порядок оцінювання ефективності їхньої роботи;
 - e) географічна і функціональна мобільність;
 - f) повноваження, обов'язки та дисциплінарні положення.
- 3) або скасувати Закон України № 877-V від 05 квітня 2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»⁴⁷, або повністю вилучити Держпраці із сфери його застосування та одночасно визначити процедуру інспекції праці у запропонованому «Положенні про інспекцію праці»,

⁴⁶ У цій новій загальній категорії були б зосереджені компетенції інспекторів існуючих трьох категорій (що не заважало б за потреби створювати більш спеціалізовані групи для роботи з особливими явищами або складнішими сферами, як, наприклад, незадекларована праця, біологічні ризики, хімічні ризики, ризики іонізуючого випромінювання тощо). Саме так зроблено, наприклад, у Франції, Італії, Латвії, Польщі, Португалії, Румунії та Іспанії.

⁴⁷ Останні зміни внесені Законом № 2042-VIII від 18 травня 2017 р.

розробка і затвердження котрого вже рекомендовані (див. пункт 1 вище, а також Розділ 4);

- 4) замінити «Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю»⁴⁸ запропонованим «Положенням про інспекцію праці» (див. Розділ 4), в рамках якого слід чітко визначити функції, види діяльності і повноваження інспекторів праці, а також процедури здійснення перевірки;
- 5) утриматися від запровадження мораторіїв на діяльність інспекції праці (особливо на проведення інспекційних відвідувань) і, зокрема, скасувати Закон «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» або принаймні обов'язково виключити Держпраці зі сфери його дії.

Нарешті, стосовно чинного процесу децентралізації українським органам влади рекомендується розглянути такі пропозиції:

- 1) припинити чинний процес децентралізації та взамін розпочати інший, розроблений у рамках контрольно-наглядових повноважень центрального апарату Держпраці, на основі органічного і сталого зростання існуючих територіальних органів Держпраці;
- 2) скасувати Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю та Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю⁴⁹. Функції нагляду за результативністю роботи децентралізованих служб інспекції праці у рамках запропонованого методу децентралізації були б покладені на Держпраці⁵⁰. З іншого боку, порядок проведення інспекційних заходів, а також обов'язки та повноваження інспекторів праці були б визначені у вже запропонованому вище Положенні про інспекцію праці.

⁴⁸ Затверджений постановою КМУ № 295 від 26 квітня 2017 р. «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»».

⁴⁹ Затверджені постановою КМУ № 295 від 26 квітня 2017 р..

⁵⁰ Яка здійснює владні, наглядові та контрольні повноваження щодо своїх територіальних органів, а також керівні та дисциплінарні повноваження щодо їхніх відповідних посадових осіб, включно з інспекторами праці.

ЛІТЕРАТУРА

- ACT. (2015). Inspection activity guidelines of the ACT. Retrieved November 26, 2016, from [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/crc/PublicacoesElectronicas/Documents/Referencial da atividade inspetiva.pdf](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/crc/PublicacoesElectronicas/Documents/Referencial_da_atividade_inspetiva.pdf)
- ACT. (2017). *ACT Risk Management Plan for Corruption and Related Offenses*. Lisbon, Portugal.
- Alfano, M. R., Baraldi, A. L., & Cantabene, C. (2014). *The Effect of the Decentralization Degree on Corruption: A New Interpretation*. Società italiana di economia pubblica c/o dipartimento di scienze politiche e sociali – Università di Pavia.
- Alli, B. O. (2008). *Fundamental principles of occupational health and safety* (2nd ed.). Geneva: International Labour Office.
- Anderson, J. M. (2007). Health and safety – matching legislation and enforcement. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers – Management, Procurement and Law, Issue MP1*, 11–12.
- Asthana, A. N. (2012). Decentralisation and corruption revisited: evidence from a natural experiment. *Public Administration and Development*, 32(1), 27–37. <http://doi.org/10.1002/pad.621>
- Канада і Україна (2016). Угода про вільну торгівлю між Канадою та Україною
- CAS. (2017). Discussion at the Committee on the Application of Standards of the Ukraine Individual Case on the application of the Conventions Nos. 81 and 129 (ILC, 106th Session, June 2017). Дата доступу: 22 квітня 2018 р., з http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3330968
- CEACR. (1997). *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1B), International Labour Conference, 85th Session*. Geneva, Switzerland: International Labour Office.
- CEACR. (2006). *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, General Survey on labour inspection, Report III (Part 1B), International Labour Conference, 95th Session*. Geneva, Switzerland: International Labour Office.
- CEACR. (2014). Direct Request, concerning the application of the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81) by Lebanon. Дата доступу: 25 квітня 2018 р., з http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3184912
- CEACR. (2015a). Direct Request, concerning the application of the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81) by Kazakhstan. Дата доступу: 28 квітня 2018 р., з http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3240246:NO
- CEACR. (2015b). Observation on the application Конвенції № 81 by Ecuador (ILC, 104th Session, June 2015). Дата доступу: 28 квітня 2018 р., з http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3256606:NO
- CEACR. (2017a). Direct Request, concerning the application of the ratified Conventions on labour inspection by Ukraine. Дата доступу: 20 квітня 2018 р., з http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3499382:NO
- CEACR. (2017b). Observation on the conclusions of the CAS on the application of Conventions Nos 81 and 129 by Ukraine (ILC, 106th Session, June 2017). Дата доступу: 20 квітня 2018 р., з http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3499370:NO

- CEACR. (2018). *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part A), International Labour Conference, 107th Session. International Labour Organization*. Geneva, Switzerland: International Labour Office.
- EU-OSHA. (2014). Second European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER-2) - interactive dashboard. Дата доступу: 25 листопада 2016 р., з <https://osha.europa.eu/en/surveys-and-statistics-osh/esener/2014>
- ЄС і Україна (2014). Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Official Journal of the European Union*, L-161(2014-02-29), 1–2137.
- European Commission. (2012). *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU - Final Report*.
- European Commission. (2014). *Communication COM(2014) 332 final, from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, of 6 June 2014, on a EU Strategic Framework on Health and Safety at Work 2014-2020*.
- Європейська Рада (1989а). Директива 89/391/ЄЕС від 12 червня 1989 р. про встановлення заходів із заохочення поліпшення охорони здоров'я та безпеки праці працівників. *Official Journal of the European Communities*, (L391), 183/1-183/8.
- European Parliament. (2014). *Resolution No. 2013/2112(INI), of 14 January 2014, on effective labour inspections as a strategy to improve working conditions in Europe*.
- European Parliament. (2015). *Resolution No. 2015/2107(INI), of 25 November 2015, on the EU Strategic Framework on Health and Safety at Work 2014-2020*.
- Fan, C. S., Lin, C., & Treisman, D. (2009). Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. *Journal of Public Economics*, 93(1–2), 14–34. <http://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.09.001>
- Fisman, R., & Gatti, R. (1999). *Decentralization and Corruption: Cross-Country and Cross-State Evidence*. Development Research Group, The World Bank.
- Frick, K. (2011). Worker influence on voluntary OHS management systems – A review of its ends and means. *Safety Science*, 49(7), 974–987. <http://doi.org/10.1016/j.ssci.2011.04.007>
- Gerring, J., & Thacker, S. C. (2004). Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(2), 295–330. <http://doi.org/10.1017/S0007123404000067>
- Hämäläinen, P., Leena Saarela, K., & Takala, J. (2009). Global trend according to estimated number of occupational accidents and fatal work-related diseases at region and country level. *Journal of Safety Research*, 40(2), 125–39. <http://doi.org/10.1016/j.jsr.2008.12.010>
- IALI. (2008). *Global code of integrity for labour inspection*.
- МОП (1919). Статут МОП. Дата доступу: 29 квітня 2016 р., з http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO
- МОП (1923). Рекомендація № 20 щодо загальних принципів організації систем інспекції для забезпечення виконання законів і нормативних актів із метою захисту працівників. Женева (Швейцарія), Міжнародне бюро праці.
- МОП (1947). Конвенція № 81 про інспекцію праці у промисловості і торгівлі. Женева (Швейцарія). Прийнята на 30-й сесії МОП, 11 липня 1947 р.
- МОП (1969). Конвенція № 129 про інспекцію праці у сільському господарстві. Женева (Швейцарія). Прийнята на 53-й сесії МКП, 25 червня 1969 р.
- МОП (1978а). Конвенція № 150 про адміністрацію праці: роль, функції та організація. Женева (Швейцарія). Прийнята на 64-й сесії МКП, 26 червня 1978 р.
- МОП (1978b). Рекомендація № 158 щодо адміністрації праці: роль, функції та організація. Женева (Швейцарія), Міжнародне бюро праці.
- МОП (1981). Конвенція № 155 про безпеку, гігієну праці та виробниче середовище.

- Женева (Швейцарія). Прийнята на 67-й сесії МКП, 22 червня 1981 р.
- МОП (1995). Конвенція № 176 про безпеку та гігієну праці на шахтах. Дата доступу: 29 квітня 2016 р., http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C176
- МОП (1996). Збірка практичних правил МОП про повідомлення про нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання і їх реєстрацію. Женева, Міжнародне бюро праці.
- МОП (2001). Конвенція № 184 про безпеку та гігієну праці в сільському господарстві. Дата доступу: 29 квітня 2016 р., http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C184
- ILO. (2003). *Fundamental rights at work and international labour standards*. Geneva: International Labour Office.
- ILO. (2005). *C 81 Labour Inspection Convention and C 129 Labour Inspection (Agriculture) Convention*. (International Labour Organization, Ed.). Geneva: International Labour Office.
- МОП (2006а). Конвенція №187 про основи, що сприяють безпеці та гігієні праці. Женева (Швейцарія). Прийнята на 95-й сесії МБП. 15 червня 2006 р.
- ILO. (2006b). *Labour Inspection*. Geneva, Switzerland: Report III (Part 1B) - Third item on the agenda of the 95th Session of the International Labour Conference. International Labour Office.
- ILO. (2006c). *Strategies and practice for labour inspection*. Geneva: International Labour Office.
- МОП (2007). Безпечні та здорові робочі місця: зробити гідну працю реальністю. Женева (Швейцарія), Міжнародне бюро праці.
- ILO. (2011). *Labour administration and labour inspection, Report V to the 100th Session of the International Labour Conference*. Geneva: International Labour Office.
- ILO. (2014). Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Peru of the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), made under article 24 of the ILO Constitution by the Autonomous Workers' Confederation of Peru (CATP). Retrieved April 28, 2018, from http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:3073329,en:NO
- МОП (2015а). Керівництво з Положення про Державну службу України з питань праці. Женева (Швейцарія), Міжнародне бюро праці.
- МОП (2015b). Стисла оцінка потреб Державної служби України з питань праці. Женева (Швейцарія), Міжнародне бюро праці.
- МОП (2017). Національна доповідь України щодо сприятливого середовища для сталих підприємств (СССП). Дата доступу: 2 листопада 2017 р., з http://www.ilo.org/budapest/whats-new/WCMS_575566/lang--en/index.htm
- Irastorza, X., Milczarek, M., & Cockburn, W. (2016). *Second European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER-2) - Overview Report: Managing Safety and Health at Work*. Bilbao, Spain: European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA).
- Jensen, C. B. (2004). Inspecting the Inspectors: Overseeing Labor Inspectorates in Parliamentary Democracies. *Governance*, 17(3), 335–360.
- Kajsa Karlström. (2015). *Decentralization, corruption and the role of democracy* (No. 2015:14). Gothenburg: The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg.
- Levine, D. I., Toffel, M. W., & Johnson, M. S. (2012). Randomized Government Safety Inspections Reduce Worker Injuries with No Detectable Job Loss. *Science*, 336(May), 907–911.
- Niskanen, T., Louhelainen, K., & Hirvonen, M. L. (2014). An evaluation of the effects of the

- occupational safety and health inspectors' supervision in workplaces. *Accident Analysis and Prevention*, 68, 139–155. <http://doi.org/10.1016/j.aap.2013.11.013>
- Richthofen, W. Von. (2002). *Labour Inspection: a guide to the profession*. Geneva: International Labour Office.
- Suard, L. M. (2016). Prevention as an instrument for proper and safe work. In *International Congress on Safety and Labour Market*. Covilhã, Portugal.
- Takala, J. (2005). *Introductory Report: Decent Work – Safe Work*. Geneva: International Labour Office.
- Törsine, H., & Wedege, N.-P. (2013). *Measuring Performance of the Occupational Safety and Health Function - A Handbook for Labour Inspectorates*. International Association of Labour Inspection (IALI).
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76, 399–457.

ⁱ Занепокоєння з приводу нестачі кадрових, фінансових і матеріальних ресурсів у Держпраці було обговорено в попередній доповіді МОП (МОП, 2015b). Нещодавно питання матеріального забезпечення і кадрових ресурсів Держпраці для забезпечення достатнього охоплення підприємств інспекцією праці розглядалося КЕЗКР у його зауваженні до висновків КЗН щодо застосування Україною Конвенцій №№ 81 і 129, а також до його Доповіді ІІІ (частина А) 107-й сесії Міжнародної конференції праці (КЕЗКР, 2017b, 2018). З цієї нагоди КЕЗКР зазначив, що збільшення чисельності інспекторів праці та матеріальних ресурсів (зокрема транспортних засобів, реєстрів і відповідного програмного забезпечення) є вкрай важливим для збільшення кількості та підвищення якості інспекційних перевірок, і зажадав від Уряду України надання інформації про заходи, вжиті для покращення бюджетної ситуації Держпраці та зміцнення матеріального і кадрового забезпечення всіх служб, що входять до її структури.